

OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

LA PROBLEMATIQUE FONCIERE DANS LA PERSPECTIVE DU
RAPATRIEMENT ET DE LA REINSERTION DES SINISTRES

RAPPORT DEFINITIF

Consultant : Professeur Gervais GATUNANGE

Bujumbura, novembre 2005

I. INTRODUCTION

I.1. Contexte

Depuis une trentaine d'années, le Burundi est en proie à des violences interethniques qui ont entraîné la perte de dizaines de milliers de vies humaines et des mouvements importants de la population.

Les événements de 1972 ont provoqué la fuite dans les pays voisins d'un nombre considérable de personnes qui ont laissé derrière elles leurs propriétés. La région la plus touchée fut le sud du pays, principal théâtre des massacres de Tutsis par les Hutus et des représailles massives dirigées contre ces derniers par l'Armée. Le phénomène des réfugiés se doubla très rapidement d'un contentieux des terres car les paysans venus des environs ou de plus loin ont rapidement comblé le vide créé par les départs avec souvent la bénédiction de l'Administration locale.

Par ailleurs, la crise d'octobre 1993 a généré un nouveau phénomène, celui des populations déplacées et dispersées à l'intérieur des frontières nationales avec comme conséquence l'abandon des exploitations familiales. La même crise a relancé le mouvement d'exil vers les pays voisins.

La suspension des hostilités et le retour consécutif de la paix entraînent le rapatriement massif des exilés et le retour des déplacés sur leurs collines. Il s'agit d'une opération qui exige des moyens considérables, de même qu'une préparation minutieuse. Pour le moment, les stratégies d'accueil, de réinstallation et de réinsertion des sinistrés ne semblent pas bien planifiées et coordonnées, en particulier en ce qui concerne la problématique de l'accès à la propriété foncière.

Or, l'expérience a révélé que la problématique des terres est une question très sensible, dont la mauvaise gestion pourrait conduire à des dérapages pouvant compromettre le processus de paix.

Bien entendu, la question foncière doit être mise en perspective car elle s'inscrit dans une problématique plus large de la réinsertion et de la réinstallation des réfugiés.

I. 2. Objet.

La présente étude a pour objet de proposer une gestion cohérente des questions liées à la réinstallation et à la réinsertion des sinistrés surtout en ce qui concerne les terres. Elle établit d'abord une typologie complète sur les problèmes d'accès à la terre par les sinistrés. Elle fait ensuite une évaluation des besoins particuliers pour les sinistrés ainsi qu'un inventaire des intervenants et des actions entreprises dans la perspective de leur réintégration. Elle suggère en outre des propositions d'amélioration des interventions en faveur des sinistrés ainsi que des solutions et propositions alternatives pour faire face, avec plus d'efficacité, aux problèmes posés pour leur réinstallation et leur réinsertion. Elle s'interroge enfin sur les possibilités qu'offre la réforme du Code foncier en rapport avec l'objet de cette étude.

I.3. Méthodologie.

L'étude est faite sur base de la documentation disponible sur la question. La question des terres en général et des terres des réfugiés en partie a déjà fait l'objet de nombreuses études dont les données et les analyses sont mises à profit. Elle exploite également ici et là l'enquête menée à travers le pays par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale sur la problématique foncière dans la perspective du rapatriement, de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés. Cette enquête a été effectuée par sondage auprès des sinistrés et à procédé à des l'interviews de personnes qui vivent dans l'environnement immédiat de cette population. Elle a été menée simultanément dans les provinces Bururi, Makamba, Ruyigi, Cankuzo, Muyinga et Kayanza. L'enquête a porté sur un échantillon de 1252 personnes dont 998 personnes sinistrées et 254 personnes neutres.

Par ailleurs, des entretiens avec des cadres directement concernés par la problématique foncière et la réinstallation des sinistrés ont permis de compléter ces informations.

Enfin, les propositions contenues dans cette étude sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale comme le suggère la loi déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (article 9, al.2).

II : TYPOLOGIE COMPLETE SUR LES PROBLEMES D'ACCES A LA TERRE PAR LES SINISTRÉS.

II.1. Notions : déplacés, réfugiés, sinistrés

Les déplacés ou réfugiés intérieurs sont définis comme des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationales reconnues d'un Etat¹.

Au Burundi, les déplacés, qu'ils soient regroupés ou dispersés, sont les personnes qui, depuis la crise consécutive à l'assassinat du Président Melchior NDADAYE, vivent à l'intérieur des frontières nationales dans des camps, des sites ou autres lieux de refuge (écoles, paroisses, centres de santé, centres de négoce, familles, etc.).

Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole additionnel y relatif du 16 décembre 1966, la personne réfugiée est celle qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.

Le Burundi a connu ses premiers réfugiés avec la crise de 1965. Mais c'est en 1972 que le phénomène a connu une ampleur sans précédent avec le départ en exil de plusieurs dizaines de milliers de personnes fuyant l'insécurité qui s'abattit alors sur le pays. Selon les sources citées par E. NGAYIMPENDA², le nombre de réfugiés était alors estimé à 150.000 personnes. Ce nombre devait se stabiliser autour de 100.000 personnes pour la Tanzanie, 7.400 pour le Rwanda et 11.000 pour la RDC, Zaïre à l'époque.

¹ OCHA, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Nations Unies, New York, 1999, p.1.

² E. NGAYIMPENDA, *Histoire du conflit politico-ethnique burundais. Les premières marches du calvaire* (1960-1973), p.494.

Le deuxième groupe de réfugiés est constitué de ceux qui ont quitté le pays à la suite de l'assassinat du Président Melchior NDADAYE et de ses principaux collaborateurs et des massacres à grande échelle qui l'on accompagnée.

Le vocable « sinistrés » désigne toutes les personnes déplacées, qu'elles soient regroupées ou dispersées, ainsi que les rapatriés, c'est-à-dire les réfugiés qui ont pris la décision de rentrer au pays.

II.2. Combien y-a-t-il de sinistrés ?

Avant d'aborder la problématique des terres des sinistrés, il convient d'essayer de dire combien de personnes sont comprises dans cette catégorie à ce jour.

Il s'agit d'un exercice particulièrement malaisé dans la mesure où les chiffres varient au gré de l'évolution de la situation sécuritaire qui commande les mouvements de rapatriement des réfugiés ainsi que le retour sur leurs terres des déplacés. Les chiffres varient également d'une source à une autre.

Ces écarts tiennent, en partie, à la difficulté de déterminer le nombre de certaines catégories de sinistrés comme les déplacés dispersés qui ne sont pas regroupés dans des sites ou les réfugiés qui ne vivent pas dans les camps. Les études pour cette raison ne les incluent pas dans leurs calculs.

C'est ainsi que le Programme National de Réhabilitation des sinistrés de janvier 2004³ emploie encore des termes approximatifs quand il aborde les statistiques relatives à cette question. « D'après les enquêtes et les études menées par le Gouvernement en 2002, le Burundi compte environ 240 sites de déplacés disséminés à travers tout le pays et regroupent plus de 430.000 personnes. Plus de 500.000 personnes sont encore réfugiées dans les pays voisins et surtout en Tanzanie où vivent 95% des réfugiés burundais alors qu'environ 200.000 rapatriés avaient regagné le Burundi entre 1997 et 2003 ».

Il est impérieux d'actualiser les chiffres afin que les décideurs sachent avec plus de précision le nombre des réfugiés et des déplacés. Par rapport à la problématique des terres des sinistrés, il faut disposer de statistiques sans cesse actualisées et donc fiables.

³ République du Burundi, *Programme National de Réhabilitation des Sinistrés*, Bruxelles, Janvier 2004.

A ce propos, l'OCHA BURUNDI a réalisé une « Enquête sur les population déplacées au Burundi mars - août 2004 »⁴ qui contient des renseignements fort intéressants. D'après cette étude le nombre de personnes déplacées est passé de 281.628 personnes vivant dans 230 sites en 2002 à 145.034 personnes vivant dans 170 sites en avril 2004.

De son côté, le rapport d'activités du 1^o semestre 2005 de la CNRS estime le nombre des déplacés intérieurs à 254.083 personnes au 31 décembre 2004.

Pour ce qui est des réfugiés, d'après les renseignements fournis par le rapport de la CNRS ci-dessus, « Le nombre de ceux qui restaient en Tanzanie était estimé à environ 250.000 auxquels il faut ajouter environ 200.000 anciens réfugiés de 1972 ». En plus, d'après les renseignements fournis par le HCR, il y a environ 19.000 et 1.300 réfugiés qui vivent encore respectivement en RDC et au Rwanda.

II.3.Le contentieux des terres des sinistrés

II.3.1.Le contentieux des terres des déplacés

Le phénomène des personnes déplacées est apparu pour la première fois au Burundi avec la crise de 1993 qui a contraint plusieurs dizaines de milliers de gens, essentiellement d'ethnie tutsi, à abandonner leurs domiciles pour se réfugier dans des sites ou camps à l'abri de la violence et de l'insécurité.

Ces sinistrés se sont installés sur des terres appartenant à l'Etat, à des particuliers ou à des confessions religieuses.

D'après des études menées à ce jour, les propriétés des déplacés sont restées intactes et la plupart d'entre elles sont exploitées par leurs propriétaires déplacés à partir des sites, même si l'éloignement les expose à des vols fréquents de la part de leurs voisins restés sur place et n'autorise pas une exploitation intensive des parcelles⁵. Quelques problèmes liés à l'accès à la terre sont toutefois signalés.

Il s'agit d'abord de la vente clandestine de la propriété des déplacés par leurs proches : des proches parents profitent de l'éloignement des déplacés pour vendre clandestinement les propriétés de certaines catégories de déplacés particulièrement vulnérables comme les orphelins.

⁴ OCHA, *op.cit.*

⁵ D'après l'enquête précitée menée par l'OCHA Burundi, 74% des ménages déplacés ont facilement accès à leurs terres natales.

D'autres déplacés ont vendu leurs propriétés. Suite au désespoir croissant dû à la persistance de la guerre, victimes d'attaques incessantes des bandes armées, plusieurs personnes déplacées ont fini par se convaincre qu'elles ne pourraient plus regagner leurs terres et elles les ont vendues, parfois à vil prix. Il n'est pas impossible qu'avec le retour progressif de la sécurité, elles ne cherchent à les reprendre aux nouveaux acquéreurs en contestant la validité des contrats de vente.

Un autre problème se rapporte au déplacement des bornes. En effet, les personnes qui sont restées sur place profitent de l'absence prolongée des propriétaires pour déplacer les bornes, voire les effacer purement et simplement. Ils espèrent ainsi qu'avec le temps, les déplacés seront plus à même de reconnaître avec précision l'emplacement de leurs propriétés : de la sorte, ils pourront se les approprier, en tout ou en partie, d'autant plus facilement que les éventuels témoins auraient été massacrés lors de la crise de 1993.

Mais dans l'ensemble, il s'agit de problèmes de la vie ordinaire.

Le problème du statut des sites sur lesquels les déplacés ont été installés est beaucoup plus épineux d'autant que les études réalisées à ce sujet montrent qu'une bonne partie des déplacés entend y rester⁶.

D'après des enquêtes menées un peu partout dans le pays, il est apparu que les déplacés n'ont pas pleinement conscience de la précarité de leur situation dans les sites. Beaucoup d'entre eux ont en effet tendance à considérer que les parcelles sur lesquelles ils ont été installés sont leurs propriétés et seuls quelques uns reconnaissent ne détenir qu'un droit de simple jouissance.

Les déplacés ont été installés tantôt sur le domaine privé de l'Etat, tantôt sur des terres appartenant à des confessions religieuses ou à de simples particuliers.

Quand les sites appartiennent à l'Etat, les déplacés considèrent tout simplement que ces parcelles leur sont définitivement acquises. Et si d'aventure l'Etat veut les récupérer, pour y implanter un projet par exemple, ils demandent à être indemnisés comme le prescrit la loi réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est ainsi que lorsqu'il s'est agi d'aménager des parcelles sur le site de Carama, les déplacés qui avaient reçu de l'Administration l'autorisation d'y cultiver

⁶ OCHA, *op.cit.*

des champs ont tenté d'arrêter les travaux au motif que l'Etat leur avait donné ces terres.

Un nombre non négligeable de sites de déplacés ont été implantés sur des terres appartenant à des particuliers. Même si les déplacés reconnaissent que ces terres appartiennent à ces derniers, ils n'entendent pas les quitter. Si tel devait être le cas, ils demanderaient à être indemnisés pour les cultures pérennes et les constructions qu'il y ont érigées, avec leurs propres moyens ou avec le concours de l'Etat ou des ONG⁷.

Les particuliers qui ont cédé leurs propriétés, de leur plein gré ou contraints par l'Administration demandent maintenant à l'Etat de leur faire justice en libérant leurs terres de leurs hôtes devenus encombrants.

L'enquête ci-haut citée a mis en exergue un cas particulièrement intéressant qui mérite d'être rapporté.⁸

Sous la pression de la situation sécuritaire et la nécessité d'offrir à ces déplacés un logement, l'Administration communale de Kiremba (province Ngozi) a dû délimiter des parcelles de 30 m sur 20m pour chaque famille dont l'acquisition était subordonnée au paiement de 6.000 Fbu aux propriétaires des parcelles. Ceux-ci considèrent actuellement qu'il ne s'agissait aucunement d'une vente et que les parcelles doivent impérativement leur revenir, aussitôt que les occupants actuels rentreront chez eux. Cette position est rejetée par ces derniers qui ont la conviction d'avoir acheté et qui se considèrent comme des propriétaires à part entière. L'Administration communal partage leur point de vue car elle encourage les occupants à faire enregistrer ces parcelles à leur nom, ce que les anciens propriétaires rejettent catégoriquement. Ces derniers s'opposent également à toute compensation en nature avec les déplacés et avancent comme argument qu'ils ne sauraient exploiter des parcelles éparpillées ici et là dans une commune, voire dans plusieurs communes ou provinces, car le site héberge des personnes venues d'autres communes comme Tangara (province Ngozi) et de la province Karuzi

Pour les propriétaires, la situation se complique par le fait que certaines parcelles commencent à faire l'objet de transactions frauduleuses et clandestines de la part des occupants actuels, ce qui risque de leur faire perdre définitivement leurs

⁷ Global Rights, *Enquête qualitative sur la situation des conflits fonciers dans la Province de Ngozi*, Décembre 2003.

⁸ Global Rights, *op. cit.*

lopins de terre. « Nous leur avons donné ces terres pour des raisons humanitaires et parce que nous avions les mêmes problèmes et voilà qu'ils commencent à les vendre comme ils veulent, se lamentent-ils. Cela démontre à qui veut le voir qu'ils n'en ont plus besoin et nous inquiète, quant à l'avenir de nos terres et aux problèmes que ça va engendrer entre nous et les acquéreurs . Ils vendent et partent immédiatement. Dire que ces terres leur appartiennent est tout à fait insensé. Avez-vous déjà vu, même en temps de crise, une terre de cette superficie vendue à ce prix et par force ? Quant à l'enregistrement attendu du transfert, il serait plus sage de ne plus s'y attendre...»⁹.

Mais le plus grand problème des déplacés reste l'insécurité. En effet, la réinstallation des déplacés sur leurs propriétés reste problématique dans la mesure où ceux qui ont tué les leurs sont restés tranquillement sur place ; ceux qui ont été emprisonnés recouvrent peu à peu la liberté tandis que ceux qui avaient fui dans les pays voisins rentrent d'exil : bon nombre d'entre eux avaient intégré les rangs de la rébellion et se présentent aujourd'hui en triomphateurs, le verbe menaçant et nullement repentis...

II.3.2. Le contentieux des terres des réfugiés

Il faut distinguer ici le cas des réfugiés récents et celui des réfugiés de longue date car les problèmes qu'ils soulèvent se posent différemment et ne présentent pas la même complexité.

II.3.2.1. Les réfugiés de longue date

Ceux qui ont fui le pays consécutivement aux événements de 1972 ne sont pas sûrs de récupérer leurs terres, car plus de trente ans après leur exil, elles ont, dans la plupart des cas, changé de propriétaires. Très souvent en effet, ces propriétés, pour l'essentiel situées dans le Sud du pays (Rumonge, Nyanza-lac, Mabanda, etc.) ont été occupées par les paysans venus des environs ou de plus loin. Ces nouveaux occupants ont été généralement installés par l'Administration, soucieuse de combler le vide créé par les départs massifs des réfugiés. Le phénomène fut d'une telle ampleur que certaines communes étaient dépeuplées et étaient retournées à l'état sauvage.

⁹ Global Rights, *ibidem*.

Il faut ajouter qu'avec le rapatriement annoncé de la plupart des réfugiés, des ventes sont aujourd'hui opérées au sein d'une même famille par ceux qui sont restés sur place et qui, craignant le retour de leurs frères, sœurs, cousins, oncles ou neveux qu'ils croyaient partis à jamais, se précipitent pour vendre les terres familiales pour les soustraire au partage inévitable, alors que, prétendent-ils, ils ont été les seuls à les entretenir sans percevoir de salaire.

L'on saisira mieux la complexité du problème en analysant le traitement de la question par les Gouvernements successifs avant de suggérer des pistes de solution.

*** Le traitement du problème des terres des réfugiés par les Gouvernements successifs**

Les régimes qui se sont succédé depuis la naissance du phénomène des réfugiés ont tenté de trouver une solution à la question de leur réintégration dans leurs droits en mettant sur pied des Commissions mais sans succès¹⁰.

- La II^{ème} République.

La première Commission a été mise sur pied par la II^{ème} République. Cette Commission avait pour mission d'apurer le contentieux des biens litigieux des rapatriés¹¹. La commission avait les attributions d'un tribunal spécial avec compétence exorbitante du droit commun.

D'abord, elle était saisie à la demande de toute personne intéressée et pouvait même, contrairement aux juridictions ordinaires, se saisir d'office. La saisine de la Commission dessaisit la juridiction de droit commun préalablement saisie (article 4). Ensuite, exactement comme un tribunal, la commission rend une décision exécutoire. Enfin, les décisions de la commission ne sont pas susceptibles de recours «sauf par voie de tierce opposition par tout intéressé, non partie à la procédure, auquel elles portent préjudice». (article 10). A noter que le recours est porté devant la Commission qui a rendu la décision.

¹⁰ Pour plus de détails, Voir RCN Justice et Démocratie, *Etude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*. Bujumbura, décembre 2004.

¹¹ Décret-loi n° 1/21 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973.

D'après une étude réalisée dans le cadre des négociations d'Arusha, les litiges réglés par la commission dans les communes les plus concernées ne sont pas quantitativement à la mesure de l'ampleur du phénomène¹².

Ainsi, à Rumonge, sur 172 litiges, 35 plaignants n'ont pas réintégré leur propriété pour des raisons souvent étrangères à la question des terres des réfugiés. A Nyanza-Lac, sur 164 litiges, 24 n'ont pas récupéré leur terres mais parmi eux il y avait des Zaïrois qui réclamaient en lieu et place de leurs parents en fuite.

Il s'agit de résultats intéressants au niveau des individus, mais comme on le voit, l'heure n'était pas encore au retour massif.

- La III^{ème} République.

La III^{ème} République mit à son tour en place une Commission Nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais. Aux termes de l'article 2, cette Commission était chargée des missions suivantes :

- a. suivre les dossiers de demande de rapatriement ;
- b. aider les rapatriés à se réinstaller sur les propriétés encore disponibles ;
- c. faciliter aux rapatriés la réinsertion dans la vie socio-professionnelle ;
- d. gérer les moyens destinés à la réinstallation des réfugiés ;
- e. connaître du contentieux né à l'occasion des opérations de réinstallation ;
- f. analyser toute question relative à l'assistance des rapatriés ;
- g. mener une étude prospective sur la question des réfugiés burundais.

Il ressort clairement de la lettre b que les rapatriés ne pouvaient se réinstaller que sur les terres encore disponibles, ce qui excluait la possibilité de regagner leurs terres au cas où elles auraient été occupées par d'autres.

Les attributions de cette commission rappellent celles de la commission précédente. Ce sont des attributions d'une juridiction spéciale. Selon l'article 6, «Les décisions de la commission ont valeur de jugements coulés en force de chose jugée. Elle ne peuvent être attaquées que par voie de tierce opposition ».

En tout, d'après l'étude précitée, 458 cas ont été soumis à la commission. Celle-ci a réinstallé les réfugiés sur leurs propriétés lorsqu'elles étaient disponibles.

¹² Gouvernement du Burundi, *Etude sur la problématique des terres laissées par les réfugiés de 1972 dans les communes Rumonge et Nyanza-Lac. Arusha, septembre 1999.*

Autrement ils sont installés ailleurs. « Le gouvernement mène une politique volontariste de réinstaller ailleurs ces nouveaux venus, peu importe la région d'où ils étaient originaires avant 1972 »¹³.

- Le régime issu de la victoire du FRODEBU.

Après la victoire du FRODEBU lors des élections de juin 1993, la Commission fut réactivée et installa même des antennes dans les administrations locales. Créée dans un contexte d'agitation politique, cette Commission n'eut cure de la clause du Décret-loi de 1991 relative à la réinstallation des réfugiés sur les propriétés disponibles : les occupants des anciennes terres des réfugiés furent jetés par centaines dans la rue. Pour apaiser la tension, le Président Ndadaye défendit, dans un discours prononcé à Mabanda, province Makamba, la thèse du respect des droits acquis : les réfugiés devaient s'installer ailleurs, sur des terres domaniales que l'Administration aménagerait à leur intention¹⁴.

Il est important de noter que par la suite, le Décret-loi de 1991 fut attaqué en inconstitutionnalité. Etais particulièrement visé l'article 6 qui stipule que les décisions de la commission ont valeur de jugements coulés en force de chose jugée.

Il faut signaler qu'en matière d'inconstitutionnalité, le système burundais est très libéral : un particulier peut attaquer une loi en inconstitutionnalité soit par voie incidente, à l'occasion d'un litige devant les tribunaux ordinaires, soit par voie principale, en dehors de tout litige. Il suffit de justifier d'un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à agir devant la cour.

Toujours est-il que la cour constitutionnelle donna raison aux plaignants. Selon la cour, « la mission de rendre la justice est effectivement réservée aux seuls cours et tribunaux par l'article 140 de la constitution »¹⁵.

Par ailleurs, d'après la Cour, l'inconstitutionnalité de cet article rejaillissait sur les décisions rendues antérieurement par la Commission agissant en qualité de juridiction. Cela signifie qu'on revenait à la case départ.

¹³ Gouvernement du Burundi, *Etude sur la problématique des terres laissées par les réfugiés de 1972 dans les communes Rumonge et Nyanza-Lac*, op.cit.

¹⁴ Le Renouveau, Samedi 17- Dimanche 18 octobre 1993

¹⁵ RCCB n° 31, 21 novembre 1994, inédit. On retrouve la même disposition dans la Constitution actuelle à l'article 230.

- L'Accord d'Arusha

La question des terres des rapatriés ne pouvait pas échapper à l'attention des protagonistes des pourparlers d'Arusha. L'Accord d'Arusha stipule en effet en son article 8, littéra B du protocole IV que tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment la terre. Mais au littéra C, il est ajouté que si une récupération est impossible, chaque ayant droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation.

La mise en œuvre de ces principes est dévolue à une sous-commission de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (article 3, B) qui est chargée d'examiner l'ensemble des cas concernant les terres des réfugiés de longue date.

- Solutions envisageables.

Il convient ici de faire le point sur les droits des uns et des autres protagonistes. La question peut être abordée sous l'angle juridique et sous l'angle politique.

Sur le plan juridique, les anciens occupants sont des propriétaires originaires et les nouveaux occupants des possesseurs, c'est-à-dire qu'ils ont joui de la terre comme des propriétaires sans en être nécessairement propriétaires. Il se pose alors la question de la prescription.

En droit burundais, la prescription est consacrée par la loi depuis les débuts de l'époque coloniale. Selon l'article 647 du Code Civil livre III du 30 juillet 1888,¹⁶ «Toutes les actions tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

Le possesseur est de mauvaise foi lorsqu'il jouit d'un bien comme un propriétaire tout en sachant qu'en réalité il n'est pas propriétaire. C'est pourquoi on lui applique la prescription trentenaire qui est le délai le plus long en matière de prescription.

Lorsque le possesseur est de bonne foi, c'est-à-dire lorsqu'il croit à tort ou à raison qu'il est propriétaire, le délai de prescription est ramené à quinze ans par l'article 648 ainsi libellé : «Celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un

¹⁶ B.O., p.109

immeuble en prescrit la propriété par quinze ans ». On peut donner l'exemple de l'acheteur qui acquiert un bien d'un vendeur qui n'est pas propriétaire. Plus précisément pour notre cas, l'on peut donner l'exemple d'un occupant qui reçoit un titre d'occupation délivré irrégulièrement par l'Administration locale à son insu.

Notons que ces dispositions ont été étendues aux immeubles régis par le droit coutumier par le D-L. n° 1/20 du 30 juin 1977¹⁷.

Bien avant, la jurisprudence des cours et tribunaux burundais avait admis le principe de la prescription en matière coutumière. Selon un arrêt de la cour de cassation burundais rendu peu après l'indépendance, « Il existe une prescription décennale en matière de propriété foncière en droit coutumier du Burundi »¹⁸.

Par ailleurs, le code foncier de 1986 consacre également la prescription trentenaire. Il en est de même du projet de code foncier. Mais celui-ci innove en introduisant la bonne foi comme condition pour la prescription. Il faut bien entendu que la possession soit effective et continue ce qui en exclut les propriétés qui n'ont jamais été exploitées ou dont l'exploitation a été interrompue avant l'écoulement de tout le délai de prescription.

Sur le plan politique, il faut faire la balance entre les droits des anciens occupants et ceux des nouveaux occupants. Il s'avère que la reconnaissance des droits des nouveaux occupants s'impose également dans la plupart des cas. Il n'est pas concevable d'expulser des populations entières installées depuis longtemps pour installer des rapatriés anciens propriétaires. Pour eux, l'installation dans des propriétés aménagées par l'Etat est la solution de sagesse que préconisait déjà le Président NDADAYE en 1993, solution qui s'impose à fortiori douze ans plus tard¹⁹.

Il est important, pour que cela se fasse dans le calme, que la question ne soit pas politisée par ceux qui seraient tentés d'en faire un fonds de commerce. La CNRS qui comprend des membres désignés par les partis politiques pourrait jouer un rôle important pour apaiser les tensions. On peut d'ores et déjà se féliciter que le « Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux questions des terres et des autres biens des sinistres²⁰ » prône « des procédures consensuelles qui remettent chacun

¹⁷ B.O.B., 77, p.

¹⁸ Cass. Bur. , 24 mars 1964, Bellon et Delfosse, *Codes et lois du Burundi*, Bruxelles, Larcier, 1970, p.1017.

¹⁹ *Le Renouveau du Burundi*, Dimanche 17, Lundi 18 octobre 1993, p. 4.

²⁰ République du Burundi, Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés , Sous-commission « Terres et Autres biens », *Guide méthodologique de traitement des litiges liés aux questions des terres et des autres biens des sinistrés*, mars 2004.

dans ses droits pour une réconciliation et une réinsertion non seulement matérielle mais aussi sociale en termes de cohabitation pacifique et harmonieuse ».

II.3.2.2. Les réfugiés de fraîche date.

Les réfugiés récents sont ceux qui ont fui pendant la crise que vit le pays depuis octobre 1993. Quand ils rentrent d'exil, ces rapatriés ne rencontrent pas beaucoup de problèmes car dans l'ensemble, ils réintègrent leurs propriétés sans autre forme de procès. Toutefois, certains problèmes sont signalés ici et là.

Il s'agit de la vente de la propriété par les parents proches, de la vente de la propriété par le réfugié lui-même ou de la vente de la propriété pour indemniser les victimes.

Certains rapatriés trouvent leur propriétés vendus par les membres de leurs familles restés sur place, soit pour leur propre compte, soit prétendument pour subvenir aux besoins des enfants ou des conjoints durant l'exil du chef de famille, ou encore pour indemniser les victimes des dommages qu'elles ont subis de leur fait pendant la crise (massacres, pillage de bétail et des biens ménagers, destructions des maisons). D'autres réfugiés ont vendu leurs propriétés avant de s'exiler, convaincus que leur retour ne serait pas pour demain. Il résulte de cela qu'à leur retour, ils ne savent pas où aller et intègrent la cohorte grandissante des paysans sans terre.

III : EVALUATION DES BESOINS DES SINISTRES LIES A LA TERRE ET A LA PROPRIETE.

L'évaluation des besoins des sinistrés suppose connu le nombre de la population concernée, les terres disponibles et les services sociaux de base.

III.1. La population concernée

Selon le Programme National de Réhabilitation des sinistrés, il faudra réinstaller définitivement, dans des sites-villages, les réfugiés de longue date qui sont devenus sans terre et sans référence dans le pays. Ils sont estimés à 40.000 ménages. Sont également concernés 30.000 ménages de sinistrés qui, pour des raisons diverses, ne souhaitent pas retourner sur leurs terres d'origine.

Mais l'enquête récente d'OCHA Burundi révèle qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas plus de 29.881 ménages vivant dans des sites de déplacés. Parmi ceux-ci, 40%, soit 11.916 ménages souhaitent rester définitivement dans le site où ils vivent actuellement.

III.2. Les terres disponibles.

En janvier 2002, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de l'Environnement, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique ainsi que le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés publiaient les résultats d'une enquête visant à faire un inventaire des terres domaniales sur pratiquement tout le territoire burundais. L'enquête a révélé que les terres libres, habitables et exploitables avaient une superficie de 141.266 ha répartis comme suit :

Répartition des terrains libres et habitables²¹

Province	Nombre de terrain	Superficie en ha
Bubanza	7	3908
Bujumbura rural	15	4856,50
Bururi	29	1317
Cankuzo	101	17685
Cibitoke	39	15084
Gitega	79	7839,50

²¹ Source : Rapport définitif des terres domaniales au Burundi, janvier 2002

Karuzi	29	6229,50
Kayanza	53	967
Kirundo	30	12740
Makamba	48	19743
Muramvya	24	534
Muyinga	57	4432,50
Mwaro	18	1243
Ngozi	3	235
Rutana	28	14075
Ruyigi	57	30647
Total général	617	142266

En se basant sur ces données, on a conclu qu'il y avait suffisamment de terres pour installer tous les sinistrés qui en auraient besoin. Mais, consécutivement à cette phase d'inventaire, une opération (toujours en cours) de bornage des terrains de plus d'un hectare, effectivement exploitables et encore disponibles a révélé une réalité qui incite à moins d'optimisme. Cette opération a fait ressortir en effet que l'inventaire de janvier 2002 a recensé des terres totalement inexploitable. C'est ainsi, par exemple, qu'un terrain de 1238 ha inventorié comme libre sur la colline Shunga, Zone Mugeru, Commune Bugendana, Province Gitega a un sol rocheux non cultivable.

Sur la colline Rubamvyi, commune Gitega, province Gitega, le terrain de 907 ha recensé parmi les terres domaniales est en fait une chaîne de montagnes avec un sol très rocheux, donc non cultivable. Il en va de même du terrain de 757 ha recensé sur la colline Nyakibingo de la même commune.

Ailleurs, il s'agit de terrains à très fortes pentes où des bas fonds comme le terrain de 117 ha identifié sur la colline Ruhinda, zone Gihamagara, commune Taba, province Gitega.

D'autres terrains domaniaux ont été attribués par l'Administration depuis l'inventaire et ne sont donc plus disponibles. C'est ainsi qu'en zone Mungwa, commune Gitega, les 3 terrains identifiés sur les sous-collines Gitakura, Kavumu et Mwambiro-Rabiro, avec des superficies respectives de 19 ha, 16 ha et 213 ha ont été entièrement attribués par l'Administration. Il en est de même du terrain de 280 ha identifié sur la colline Rukarabu, commune Buhiga, province Karuzi.

Dans d'autres endroits, des enquêteurs ont, par inadvertance, inclus dans les terres domaniales libres:

- un terrain de 12 ha situé sur la colline Mubuga, zone Kabanga, commune Giheta, province Gitega, occupé par une école primaire, un centre de santé et un cimetière ;
- un terrain de 8 ha situé sur la colline Butamuheba, zone Mungwe, commune Gitega, province Gitega, occupé entièrement par une école primaire , etc.

L'opération de bornage a déjà touché 6 provinces, à savoir Bururi, Gitega, Karuzi, Kirundo, Muyinga et Ngozi et a dégagé les résultats suivants :

Province	Terres inventoriés en Janvier 2002 (Ha)	Terres effectivement exploitables (Ha)
Bururi	1317	3346,39 ²²
Gitega	7839,50	2340,95
Karuzi	6229,50	2181,46
Kirundo	12740	3717,37
Muyinga	4432	2340,37
Ngozi	235	124,29
Total	32793	14.050

Le bornage fait donc ressortir que dans ces six provinces, les terrains effectivement exploitables se ramènent à 39% de la superficie escomptée. En faisant une projection sur l'ensemble du territoire, seuls 56.600 hectares sur les 141.266 hectares inventoriés seraient effectivement exploitables.

Même dans ce cas de figure, les ménages concernés pourraient être installés. Si l'on prend la référence d'un hectare et demi du Programme National de Réhabilitation des Sinistrés, il faudrait 78.000 hectares. Les terres du domaine privé de l'Etat estimées à 50.000 hectares pourraient combler le déficit. L'on pourrait aussi attribuer aux ménages 1 hectare et les 56.600 hectares effectivement exploitables seraient suffisants. Il ne faut pas oublier, du reste, qu'une famille burundaise a en moyenne une propriété foncière inférieure à un hectare.

²² Pendant la délimitation, les équipes de techniciens ont collaboré avec les agents résidents, appelés « Indicateurs ». Grâce à ces derniers, il a été constaté que plus de 2000 ha de terrain domaniaux avait été « oubliés » par ceux qui avaient fait l'inventaire des terres domaniales.

Mais les sinistrés ont d'autres besoins dont la satisfaction conditionne la réussite du processus de leur réinstallation.

Le premier de ces besoins est la sécurité. Les sinistrés, qu'ils soient déplacés, regroupés, dispersés ou rapatriés, sont extrêmement sensibles à tout ce qui touche la sécurité. On a vu, par exemple, que le flux des rapatriés à partir de la Tanzanie a pratiquement tari au cours du mois de septembre 2004 suite aux mésententes affichées par la classe politique à propos de la Constitution post-transition. Les candidats au rapatriement disent attendre pour voir avant de rentrer dans un pays non encore apaisé. De même, d'après le rapport de la CNRS précité, pendant le premier semestre 2005, l'on a observé une baisse importante des rapatriements suite aux tensions qui ont caractérisé les élections.

En outre, les déplacés comme les rapatriés doivent avoir accès aux services sociaux de base.

III.3. Accès aux services sociaux de base

Selon le Programme National de Réhabilitation des Sinistrés, l'objectif principal est de permettre aux sinistrés et aux populations les plus affectées par le conflit et les plus défavorisés l'accès aux services sociaux de base de qualité. On pense à l'éducation, à la santé, à la nutrition et au logement.

III.3.1. Education

La réhabilitation, par l'éducation, des sinistrés a pour objectif d'assister les populations concernées à un retour rapide à une vie sociale active de manière à assurer l'éducation de leurs enfants et leur intégration progressive dans la société.

Les axes stratégiques d'intervention dans le domaine de l'éducation sont au nombre de cinq :

- construire des écoles et réhabiliter celles qui existent déjà ;
- placer les enfants des sinistrés à l'école à travers la distribution du matériel et la reconstruction des salles de classe ;
- former les parents et les membres des communautés dans les sites des sinistrés sur les nouvelles approches du développement intégré de l'enfant de sorte qu'ils soient en mesure de prendre leur responsabilité ;
- promouvoir le renforcement des capacités des jeunes ;

- faciliter l'adaptation scolaire des enfants rapatriés aux programmes d'enseignement en vigueur au Burundi notamment par des cours de langue, de mise à niveau, etc.

III.3.2. Santé

La stratégie à adopter en matière de santé se base fondamentalement sur la lutte contre les épidémies et l'accès aux soins de santé de base. Elle vise principalement :

- la réhabilitation et la reconstruction des centres de santé et des hôpitaux ;
- la réduction de la mortalité et l'accès aux soins de santé primaires par la fourniture de médicaments, de vaccins et de soins de santé maternelle essentiels ;
- la réduction de la malnutrition ;
- la fourniture de micro-nutriments ;
- la formation du personnel sanitaire spécialisé dans la prise en charge des sinistrés.

Dans cette optique, l'accès à l'eau potable pour l'ensemble des sinistrés et le respect des règles élémentaires d'hygiène sont des préalables incontournables.

L'accès à l'eau potable est donc une priorité en matière de santé publique. Les maladies environnementales contribuent pour près de 60% à la morbidité dans les sites des déplacés. Les sinistrés restent à leur tour sous-informés des améliorations sanitaires qu'ils peuvent obtenir d'un bon usage des adductions d'eau potable.

Le taux de desserte en eau potable au niveau national reste faible et inégalement réparti. L'enquête²³ menée à travers les sites des déplacés et rapatriés révèle que 60% des sites ne sont pas servis en eau potable, les adductions se trouvent en moyenne à une distance de 2 kilomètres pour près de 35% des sites visités.

En outre, les règles élémentaires d'hygiène ne sont pas respectées dans la grande majorité des sites.

Sur l'ensemble des sites, le système de canalisation des eaux pluviales et/ou des eaux usées est observé dans seulement 5% des sites.

²³ OCHA, *op.cit.*

Pour améliorer cette situation, le Gouvernement compte :

- assurer l'eau potable pour l'ensemble des sinistrés à travers la réhabilitation et la reconstruction des adductions d'eau ;
- réhabiliter et construire des systèmes de canalisation adéquats pour l'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées ;
- fournir des installations sanitaires dans les écoles ;
- sensibiliser et éduquer à l'hygiène ;
- améliorer la construction des latrines et de les rapprocher des points d'eau ;

III.3.3. Nutrition

La ration alimentaire de la population burundaise comporte un déficit important en lipides et en protéines d'origine animales. La consommation excessive des aliments volumineux du type racines/tubercules et bananes plantains n'est pas appropriée au développement des enfants et ce déséquilibre est à l'origine de la malnutrition élevée.

Une plus grande consommation de produits animaux et de matières grasses bute sur leurs coûts d'acquisition qui sont élevés pour une majorité des ménages, 58% vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2001. Par ailleurs, la sous-information des ménages en matière de carences alimentaires et nutritionnelles handicape le traitement de la malnutrition par les mères qui en général font un diagnostic erroné aux conséquences dramatiques pour les enfants.

Des actions ciblées sont prises notamment :

- une diversification des cultures vivrières selon les normes de qualité des différents constituants d'une ration alimentaire équilibrée (cultures riches en énergie, cultures riches en protéines, cultures riches en lipides, cultures sources de vitamines et d'oligo-éléments) ;
- une éducation à une alimentation saine et équilibrée ;
- une éducation à l'art culinaire ;
- une surveillance de l'état nutritionnel des sinistrés.

III.3.4. Logement et autres biens

Les déplacés comme les rapatriés doivent ensuite être assistés en matière de logement. En effet, la plupart des maisons des déplacés ont été détruites et celles des réfugiés, surtout ceux de longue date, n'existent plus depuis longtemps ; l'état d'indigence ne leur permet pas de se construire de nouveaux logements sans assistance.

Il faut également que les personnes réinstallées bénéficient d'instruments aratoires, de semences et d'intrants agricoles pour qu'ils puissent rentabiliser leurs terres. En attendant les premières récoltes, il faut qu'ils bénéficient d'une assistance en vivres en quantité suffisante.

IV: INVENTAIRE DES INTERVENANTS ET DES ACTIONS ENTREPRISES DANS LA PERSPECTIVE DE LA REINTEGRATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES SINISTRES.

Les intervenants en matière de réintégration économique et sociale des sinistrés sont nombreux. Ils se divisent en deux groupes qui travaillent en principe en synergie, mais pas toujours. Il s'agit des intervenants institutionnels et des Organisations Non Gouvernementales.

IV.1. Les intervenants institutionnels

Dans ce groupe, il faut ranger les Ministères ou Organismes étatiques en charge des problèmes des sinistrés ou qui peuvent être amenés à intervenir dans ce secteur d'une manière ou d'une autre.

IV.1.1. Le Ministère ayant la Réinsertion et la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés dans ses attributions.

Le Ministère le plus impliqué et le Ministère ayant la réinsertion et la réinstallation des déplacés et des rapatriés dans ses attributions.

Pour faire face aux phénomènes nouveaux de populations déplacées et dispersées à l'intérieur des frontières nationales , mais aussi pour suivre de près le mouvement d'exil des Burundais qui s'est amplifié avec la crise d'octobre 1993, il a été créé, dans le cadre de la Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994, un Ministère chargé de la réinsertion des déplacés et du rapatriement et de la réinstallation des rapatriés.

En vertu du Décret n° 100/162 du 30 octobre 2002 portant organisation du Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés, les missions de ce département ministériel sont les suivantes²⁴ :

- concevoir, coordonner et exécuter la politique nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés ;
- assurer le suivi de la mise en œuvre, par la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) de la politique du Gouvernement en matière de réinstallation et de réinsertion des sinistrés ;
- promouvoir une politique dynamique de rapatriement des réfugiés burundais ;
- assurer la mobilisation des ressources nécessaires en faveur du Fonds National pour les Sinistrés (FNS) ;
- collaborer avec les différents partenaires impliqués dans l'assistance et l'encadrement des déplacés et des réfugiés ;
- coordonner l'action humanitaire menée en faveur des sinistrés par l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux ;
- veiller à l'intégration des besoins des sinistrés dans la politique générale du Gouvernement visant à assurer aux populations un meilleur accès aux infrastructures et services sociaux de base : scolaires, sanitaires, assainissement, adduction d'eau potable, habitat, etc.

²⁴ Nous continuons de nous référer à ces textes de lois bien que le nouveau gouvernement ne comprenne pas comme tel de Ministère à la Réinsertion et à l'Installation des déplacés des Rapatriés dans la mesure où les nouveaux textes de lois n'ont pas encore vu le jour.

D'autres Ministères sont impliqués dans la réintégration économique et sociale des déplacés et des rapatriés.

Il s'agit :

- du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique en ce qui concerne surtout la question des réfugiés et l'organisation du rapatriement, l'identification et l'assistance aux sinistrés intérieurs, ainsi que la mise en place des comités locaux de réhabilitation ;
- du Ministère de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de l'Environnement en ce qui concerne les questions des terres et de protection de l'environnement ;
- du Ministère de l'Education Nationale pour l'assistance aux élèves, enfants de sinistrés ;
- du Ministère de la Santé Publique pour l'assistance médicale aux sinistrés.

Au niveau des financements, les principaux partenaires du Ministère sont le PNUD à travers le Programme Cadre d'Appui aux Communautés (PCAC), le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) à travers le Projet d'Installation Locale des Rapatriés Burundais, l'Union Européenne à travers le Programme d'Appui au Rapatriement volontaire des réfugiés burundais , la Banque Mondiale à travers le Crédit d'Urgence pour le Redressement Economique (CURE). Le Ministère bénéficie également d'appuis ponctuels de la Coopération bilatérale (Chine, Italie, France, Belgique) et multilatérale (Unicef, UA)²⁵.

Pour remplir sa mission, le Ministère ayant la Réinsertion et la réinstallation des déplacés et des Rapatriés dans ses attributions travaille en suivant quatre axes complémentaires d'intervention à savoir :

- l'assistance humanitaire d'urgence ;
- le rapatriement volontaire des réfugiés burundais ;
- la réinstallation des sinistrés ;
- la réinsertion des sinistrés.

L'assistance humanitaire consiste à assurer la survie aux sinistrés dans l'attente de leur réinstallation et de leur réinsertion. Cette assistance est constituée d'aides d'urgence en vivres et autres biens (sheetings, couvertures, houes, savons, kits, ustensiles de cuisine, friperie, etc), la prise en charge des soins de santé et l'aide à la scolarisation des élèves indigents (minerval, matériel scolaire, uniformes).

²⁵ Source : Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des déplacés et des rapatriés , Politique sectorielle, Bujumbura, Novembre 2002

En matière de rapatriement volontaire des réfugiés burundais, l'action du Ministère ayant la Réinsertion et la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés dans ses attributions consiste dans l'accueil et l'assistance en faveur des rapatriés, mais aussi dans le renforcement du cadre juridique de l'opération de rapatriement. C'est ainsi qu'un accord tripartite Burundi-Tanzanie-HCR sur le rapatriement volontaire des réfugiés Burundais en Tanzanie a été négocié et signé à Dar-Es-Salaam en mai 2001.

Concernant la réinstallation des sinistrés, la mission du Ministère consiste dans l'identification et l'aménagement des sites, l'appui à la construction/reconstruction des maisons et habitations par la fourniture de tôles, de clous, de portes et de fenêtres. L'appui en construction/reconstruction des maisons est fourni aussi bien aux sinistrés qui retournent dans leurs propriétés d'origine qu'à ceux qui se sont réinstallés sur de nouveaux sites.

Quant à l'action de réinsertion, elle est conçue pour rendre la réinstallation viable et durable. Elle consiste dans la construction/reconstruction des écoles, centres de santé, adduction d'eau et assainissement. Le potentiel d'auto-prise en charge des personnes sinistrées est restauré par la promotion et l'encadrement des activités génératrices de revenus.²⁶

Il faut noter que les missions sur terrain dévolues au MRRDR ont depuis quelques temps été transférées à la CNRS. Même le volet de soins de santé aux sinistrés qui avaient continué à être asservies par ce Ministère ont été transféré à cette dernière en décembre 2004, mettant ainsi fin à un sourd conflit de compétence préjudiciable à une saine gestion du secteur.

²⁶ Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés , Politique Sectorielle, ibidem

IV.1.2. La Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS).

Ce sont les signataires de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi (Arusha, 28 Août 2000) qui ont décidé de mettre sur pied une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés.

Aux termes de l'article 2 du Décret n° 100/162 du 30 octobre 2002, le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés dispose de cette Commission pour la réalisation de ses missions telles qu'elles ont été énumérées plus haut. Mais c'est par la Loi n° 1/017 du 13 Décembre 2002 que les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la CNRS ont été déterminés. Placée sous la tutelle du Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés, la Commission a pour mandat d'organiser et de coordonner le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et à se réinsérer (art.2).

Dans l'exécution de son mandat, la Commission est chargée notamment de mener les actions suivantes :

- a) effectuer un recensement multidimensionnel des sinistrés tout en tenant compte des urgences au niveau de la réhabilitation ;
- b) élaborer un programme de réhabilitation des sinistrés et établir un plan de priorité tout en s'assurant de l'équité dans la répartition des ressources entre les groupes ethniques d'une part et les provinces d'autre part ;
- c) organiser des campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des sinistrés sur les mécanismes de cohabitation pacifique et de retour sur les collines d'origine ;
- d) mettre en place des comités ad hoc en vue d'accueillir et d'encadrer tous les sinistrés qui rentrent chez eux , de veiller à leur sécurité et de les aider à organiser leur réinsertion socio-économique ;
- e) assurer l'équité dans les répartitions des ressources entre les groupes ethniques d'une part et les provinces d'autre part et éviter les chevauchements entre les différents partenaires et intervenants ;
- f) mettre en place des mécanismes appropriés en vue d'aider :
 - 1°. les victimes à récupérer le patrimoine détruit ou spolié durant les différentes crises ;
 - 2°. les sinistrés à récupérer les biens meubles et immeubles laissés avant l'exil ou la fuite.

- g) étudier les possibilités d'indemnisation ou de compensation pour les victimes et les sinistrés ;
- h) s'assurer que les réfugiés qui rentrent volontairement n'encourent aucune sanction pour avoir quitté le pays, pour l'une quelconque des raisons donnant naissance à la situation de réfugié tel qu'énoncé par la Convention régissant les aspects propres aux réfugiés en Afrique ;
- i) entreprendre toute action d'assistance psycho-sociale de réinstallation et de réinsertion socio-économique, administrative et professionnelle des sinistrés ;
- j) Connaître tout contentieux né à l'occasion des opérations de réinstallation et/ou de réinsertion des sinistrés (article 4).

Au niveau de l'organisation, la commission crée autant de sous-commissions que de besoin compte tenu des questions spécifiques à traiter. Il est notamment créé une sous-commission chargée des questions relatives aux terres dont le mandat spécifique est d'examiner l'ensemble des cas concernant les terres et les immeubles des sinistrés d'une part, et les terres domaniales d'autre part, ainsi que tout autre cas litigieux à soumettre le cas échéant aux juridictions compétentes (article 8).

La commission dispose des pouvoirs les plus étendus en agissant en tant qu'amiable compositeur pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres droits dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés. Les décisions, susceptibles de recours administratifs auprès du Ministre de tutelle, sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale (art.9 et 10).

La CNRS a pour vocation de remplacer la Commission Nationale Chargée du Retour, de l'Accueil et de la Réinsertion des Réfugiés burundais créée par le Décret-Loi n° 1/01 du 22 janvier 1991. Mais a-t-elle les mêmes pouvoirs ?

Il y a lieu, en effet, de s'interroger sur la compétence de la Commission Nationale de réhabilitation des réfugiés. Il faut d'abord noter que la loi organisant cette commission ne contient pas de disposition qui attribue à ses décisions valeur de jugement. Du reste, ce genre de disposition est contraire à la constitution d'après l'arrêt de la cour constitutionnelle précitée. Il faut dès lors, considérer ses décisions comme étant susceptibles de recours devant les juridictions. Dans la pratique, cela ne diminue pas forcément son efficacité.

D'ailleurs, comme la commission ne peut se substituer aux tribunaux, son rôle devrait être un rôle de conciliation. Elle devrait s'entendre avec l'Administration locale, les Bashingantahe et les juridictions locales sur les règles applicables. En effet, si les plaignants relèvent des contradictions entre les décisions de la CNRS et les décisions des juridictions, il ne vont pas manquer de les exploiter. Mais s'ils constatent que les règles applicables sont les mêmes, ils auront tendance à s'incliner devant la décision rendue à quelque niveau que ce soit, au niveau des Bashingantahe, de l'Administration locale, de la CNRS ou des juridictions.

Il est bien entendu que ces décisions devraient être guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale (article 9, al.2)

Sur le plan organisationnel, la commission comprend 6 sous-commissions chargées respectivement des missions suivantes :

1. rapatriement et retour des sinistrés ;
2. terres et autres biens ;
3. gestion et coordination des aides humanitaires ;
4. réinstallation des sinistrés, réhabilitation et promotion des infrastructures ;
5. réinsertion socio-économique et administration des sinistrés ;
6. administration et finances.

Concernant plus spécialement la sous-commission «Terres et autres biens» qui nous intéresse particulièrement, elle comprend trois membres de la CNRS appuyés par 12 permanents (1 administratif-gestionnaire des dossiers, 1 topographe, 1 dessinateur, 1 technicien de bornage, 1 conseiller juriste, 1 conseiller économiste, 3 chauffeurs, 1 planton et 2 secrétaires) et des temporaires : 1 ingénieur en Travaux Publics, 1 écologiste-environnementaliste, 1 agronome, 1 géographe, 1 avocat, des experts – enquêteurs – informateurs : (3 par province).

Enfin, la sous-commission a déjà élaboré un « Guide méthodologique de traitement des litiges relatifs aux terres et aux autres biens des sinistrés contenant des procédures consensuelles pour résoudre les conflits entre les sinistrés et les occupants de leurs propriétés.

IV.1.3. Rapports du Ministère de tutelle avec la CNRS

Au vu des attributions des deux organes, l'on pourrait craindre un certain chevauchement mais il semble, d'après l'entretien que m'accordé le Chef de Cabinet du MRRDR, que la différence des niveaux d'intervention permet de les éviter. La CNRS s'occuperait davantage du travail sur terrain tandis que le MRRDD s'occuperait de la conception, de la coordination des interventions et de la coopération en général.

Du reste, la tutelle du MRRDR telle qu'elle est aménagée par le Décret n° 100/117 du 8 août 2003 portant modalités d'exercice de la tutelle de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés laisse à celle-ci une large marge de manœuvre .

En effet, dans l'exercice de la tutelle, le Ministre procède :

- à la vérification de la conformité du règlement intérieur et des décisions de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés avec les lois et règlements en vigueur au Burundi, dans un délai de 15 jours suivant la réception des documents. Passé ce délai, ceux-ci sont considérés comme exécutoires ;
- au pilotage de la mobilisation des ressources auprès du Gouvernement et des autres bailleurs de fonds en faveur de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés ;
- à l'approbation des programmes annuels d'activités et des budgets annuels de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés ;
- au traitement des recours administratifs introduits contre les décisions de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés.

IV.2. Les Organisations Non Gouvernementales

Depuis l'éclatement de la crise d'octobre 1993, des Organisations Non Gouvernementales en nombre impressionnant se sont manifestées. Elles interviennent dans le rapatriement des réfugiés et sur les sites de déplacés dans des domaines aussi divers que la sécurité alimentaire, la santé, la réhabilitation des infrastructures, la protection de l'environnement, la paix et la réconciliation, la nutrition, l'eau et l'assainissement, l'accueil des rapatriés, etc.

Voici, à titre d'illustration, la liste non exhaustive des ONG qui oeuvrent dans les seuls secteurs de l'Education et de la Santé.

Province	Inventaire des Intervenants	Les Actions entreprises ou les secteurs d'intervention
BUBANZA	TPO, CORDAID	SANTE
BUJA-MAIRIE	ADRA-CICR-MFS (B) VESOS-JRS, WORLD VISION, AFVP-CNR, FICR/CRB	SANTE-EDUCATION
BUJA-RURAL	GVC-JRC-MSF(S)-MSF (B)	SANTE
BURURI	CORDAID-AHP-CA	SANTE-EDUCATION
CANKUZO	MSF (S)	SANTE
CIBITOKÉ	CORCERN	SANTE
GITEGA	CICR-SCF-VESOS-FICR/CRB	SANTE-EDUCATION
KARUSI	MSF (B)-ADRA	SANTE-EDUCATION
KAYANZA	MSF (F)	SANTE
KIRUNDO	IMC-GVC-CICR-CRB/FICR	SANTE-EDUCATION
MAKANDA	MSF (F)-CORDAID	SANTE
MURAMVYA	IMC-FICR/CRB-TSF	SANTE-EDUCATION
MWARO	SCF	SANTE
MUYINGA	IMC-CICR-ARP-VESOS-FICR/CRB	SANTE-EDUCATION
NGOZI	CICR, HLANS-CRB/FICR	SANTE-EDUCATION
RUTANA	IMC	SANTE
RIYIGI	CICR-MSF(H)-LVIA	SANTE

IV.3. Inventaire des actions entreprises dans la perspective de la réintégration économique et sociale des sinistrés

Le programme National de la Réhabilitation des Sinistrés (PNRS) tel que présenté par le Gouvernement burundais lors du Forum des partenaires au Développement tenu à Bruxelles les 13 et 14 janvier 2004 constitue le cadre de l'action de la CNRS²⁷.

Les actions prioritaires prévues dans ce programme de réhabilitation des sinistrés tournent autour de 7 axes et s'étendent sur une période de trois ans (2004-2005).

Il s'agit des actions suivantes :

- Rapatriement et retour des sinistrés ;
- Réinstallation ;
- Réinsertion socio-économique des sinistrés ;
- Assistance humanitaire ;
- Information, éducation et communication ;
- Assistance humanitaire ;
- Réhabilitation agricole.

IV.3.1. Rapatriement et retour des sinistrés.

Concernant le rapatriement et le retour des sinistrés, grâce à l'évolution positive de la situation sécuritaire qui a prévalu depuis la signature en novembre 2003 du cessez-le-feu entre le gouvernement et le CNDD – FDD, on a assisté au retour de 98.440 rapatriés en 2004, dont 15.860 spontanés et 82.580 facilités.

En référence au mouvement de retour observé au cours de l'année 2004 consécutive à l'accalmie qui a suivi le cessez-le-feu de novembre 2003, la prévision du rapatriement et de la réintégration avait été portée à 150.000 réfugiés pour l'an 2005. On a cependant observé une chute importante des candidats au rapatriement due au climat politique incertain qui a entouré les élections de bout en bout : le nombre total des rapatriés au cours du 1^{er} semestre 2005 s'est élevé à 18052, dont 15415 facilités (80%) et 2637 spontanés (15%). La province Makamba vient en 1^{ère} position avec 6550 rapatriés, suivie par Muyinga avec 2094 et Ruyigi qui en a recensé 1763.

²⁷ Les données qui suivent sont tirées des rapports de la CNRS.

Concernant les déplacés intérieurs, leur nombre était estimé à 254.083 personnes à la fin du mois de décembre 2004. D'après la CNRS, la situation des déplacés n'est pas toujours maîtrisée et leur nombre varie en fonction de la situation sécuritaire. Le problème subsiste particulièrement dans la province de Bujumbura rural où le FNL mène une guérilla contre l'Armée gouvernementale.

IV.3.2. Réinstallation.

Le travail de réinstallation consiste à assister, avec le concours des comités d'accueil locaux, les rapatriés et les déplacés intérieurs qui retournent chez eux. C'est à cette étape cruciale que les problèmes des propriétés foncières et autres biens sont posés. Bien que pour les logements, le Programme National de Réhabilitation des Sinistrés estime les besoins en logement à 240.000 maisons, pour l'année 2004, le Projet HCR – CNRS qui sert de structure d'appui dans la réalisation des programmes en direction des sinistrés a contribué pour la construction d'un nombre total de 715 maisons dans trois localités. A eux seuls, ces chiffres donnent l'idée du chemin qui reste à parcourir.

La CNRS a reçu un certain nombre de plaintes liées aux terres et « autres biens ». C'est ainsi qu'en 2004, 202 cas relatifs aux terres et 465 relatifs aux « autres biens » lui ont été soumis, tandis que pour le premier semestre 2005, 70 nouveaux dossiers concernant les terres et 104 concernant les « autres biens » ont été enregistrés. Un outil précieux pour le règlement de tous ces litiges a été élaboré fin décembre 2004. Il s'agit du « *guide méthodologique de traitement des litiges liés aux terres et autres biens des sinistrés* ». Grâce à cet outil de travail, la CNRS compte donner suite aux différents cas déjà enregistrés et ceux à venir.

IV.3.3. Réinsertion socio-économique des sinistrés.

La réinsertion socio-économique est l'étape qui concerne un processus réussi du rapatriement ou de la réinstallation d'un sinistré. En effet, le sinistré doit être accompagné et soutenu pour pouvoir voler de ses propres ailes au bout d'une certaine période. Les principales activités menées à cette fin sont les suivantes :

- les soins de santé ;
- la scolarisation ;
- la reprise des activités pour la survie de la famille (agriculture, élevage, artisanat, commerce, emploi, etc.).

Concernant les soins de santé, le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés s'est occupé du dossier jusqu'en décembre 2004. La CNRS depuis lors, a assuré une assistance sanitaire aux catégories ci-après :

- les déplacés vivant sur les sites ;
- les malades sinistrés transférés à Bujumbura ;
- les rapatriés non encore installés ;
- les élèves sinistrés indigents du secondaire ;
- les blessés de guerre qui ne bénéficient pas de l'assistance du CICR et des ONGs comme MSF ;
- les dispersés démunis reconnus comme tels.

Au cours du 1^{er} semestre 2005, la CNRS a, par exemple, eu 5867 cas de sinistrés à assister. Mais, il se pose le problème du règlement des factures des prestations médicales et des fournitures de produits pharmaceutiques car les fonds destinés à cette rubrique sont loin d'être suffisants eu égard aux besoins des sinistrés en matière de santé. C'est ainsi qu'au mois de juin 2005, le nombre de bénéficiaires a baissé car des pharmacies ont arrêté les fournitures des produits pharmaceutiques en réaction aux dettes accumulées.

Concernant la scolarisation, la CNRS a inscrit à son actif quelques initiatives. Elle participe depuis quelques années à la supervision du concours national aux camps des réfugiés en Tanzanie. Ce concours, une fois réussi, permet aux lauréats de réintégrer le système scolaire national sans problèmes dès leur retour au pays. La CNRS intervient fréquemment pour la réintégration des élèves rapatriés et leur maintien dans les établissements quand il se pose un problème de minerval. Quant aux demandes d'assistance en matériel scolaire, elles sont orientées vers l'UNICEF et les ONGs concernées.

La réhabilitation des infrastructures préoccupe également la CNRS. Dans le cadre du projet HCR/CNRS, la CNRS a réhabilité en 2004, l'école primaire de Rukaramu en commune Mutimbuzi, province Bujumbura Rural. En 2005, elle a démarré les travaux de construction de trois écoles dans trois communes, à savoir Rumonge (école primaire de Zeba), Buyengero (école primaire de Kirama), Gisuru (école primaire de Kabuyenge).

S'agissant de la réinsertion professionnelle, la CNRS intervient en faveur des sinistrés qui la saisissent pour demander leur réintégration dans les services de l'Etat. D'après la CNRS, elle se fait de manière satisfaisante.

En vue de mieux appréhender les problèmes des sinistrés dans toutes leurs dimensions, il a été créé provisoirement une sous-commission chargée d'écoute et d'assistance psycho-sociale. Cette sous-commission suit de près les problèmes d'urgence qui se posent au niveau notamment de la santé et des vivres.

Dans le cadre des activités liées à la réinsertion agricole et à l'appui à la production, la CNRS a assisté au cours du 1^{er} semestre 2005, 18 associations de personnes vulnérables pour un montant de 7.774.800 FBU en leur fournissant des houes, des semences, des intrants agricoles et des produits phytosanitaires. 168 ménages de Ruyange I ont aussi bénéficié de cette assistance. Le nombre de demandes des associations qui sollicitent l'appui de la CNRS dans le domaine de la réhabilitation agricole croît de jour en jour, mais elle ne dispose pas de ressources nécessaires pour les appuyer toutes.

IV.3.4. Assistance humanitaire.

L'assistance humanitaire comprend deux volets : la construction des maisons et la fourniture d'aides en vivres et autres biens.

Faute de fonds pour la reconstruction de l'habitant, la CNRS s'est contentée d'intervenir sous forme d'aide d'urgence pour la distribution des tôles en faveur des personnes ayant pu faire l'élévation des murs et poser la charpente. Au cours de l'année 2004, la CNRS a distribué 77.288 tôles dans certaines zones comme Cibitoke, Kanyosha, Kinama, Musaga, Gihosha et Kamenge. Au cours de l'année 2005, elle a continué à distribuer des tôles dans certains quartiers de la Mairie de Bujumbura.

Dans le cadre du projet HCR/CNRS, des travaux ont démarré en 2004 par la construction de 300 maisons en faveur des rapatriés et déplacés. 100 maisons

étaient destinées aux rapatriés des centres de transit de Gatumba et les 200 autres aux rapatriés et déplacés de la colline Kabuyenge, commune Gisuru, province Ruyigi.

En 2004, la CNRS a assisté des élèves indigents qui restent à l'école pendant les vacances. Elle a également assisté 106 ménages de dispersés dans la Mairie de Bujumbura et les alentours qui ont regagné leurs milieux d'origine.

En 2005, une aide alimentaire de 30 tonnes de haricot a été distribuée en faveur des sinistrés, rapatriés ou déplacés.

IV.3.5. Information, éducation et communication.

Une cellule Information, Education et Communication a été mise sur pied. Cette cellule, composée de 30 unités, a pour mission de suivre de près les activités de la CNRS sur l'ensemble du territoire en vue d'assurer une bonne communication avec les partenaires sur la question de la réhabilitation des sinistrés. Au mois de mai 2005, la cellule a commencé à sortir un bulletin mensuel d'information « Iwacu » (chez nous).

IV.3.6. Financement.

La CNRS connaît un problème sérieux de financement, eu égard aux nombreux besoins de sinistrés à réhabiliter sur l'ensemble du pays et ce dans tous les domaines. De ce fait, l'appui à la réintégration des déplacés et des rapatriés et l'assistance humanitaire aux indigents connaît des difficultés sérieuses depuis 2004. Pour l'année 2005, le budget destiné à la réhabilitation des sinistrés est inexistant. Quant au fonds National des Sinistrés, il n'a bénéficié d'aucune contribution depuis sa création en janvier 2004.

Afin de doter la CNRS de moyens financiers suffisants, par Décret n° 100/006 du 30 janvier 2004, le Gouvernement a créé un Fonds National des Sinistrés conformément aux vœux de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

Disposant d'un compte bancaire ouvert dans les livres de la Banque de la République du Burundi, le Fonds a, en vertu de l'article 2 du Décret du 30 janvier 2004, pour mission de financer l'exécution du Programme National de Réhabilitation des Sinistrés.

Les ressources du Fonds proviennent :

- des dotations budgétaires annuelles du Gouvernement ;
- des contributions de la coopération bilatérale et multilatérale ainsi que des organisations non gouvernementales ;
- des contributions volontaires de toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère ;
- des dons et legs (article 4.).

La gestion du Fonds des Sinistrés est assurée par la CNRS suivant les normes de gestion contenues dans un manuel de procédures approuvé par le Gouvernement après consultation des représentants des bailleurs de fonds (article 6). Elle est en outre soumise au contrôle de l'Inspection Générale des Finances, des Commissaires aux comptes et aux audits internes et externes périodiques.

V : PROPOSITIONS D'AMELIORATION DES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES SINISTRES.

V.1. Les intervenants institutionnels

V.1.1. Le Ministère ayant la Réinsertion et la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés dans ses attributions.

Au 31 juillet 2002, le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés était doté d'un personnel composé de 16 cadres, 21 agents de collaboration et 20 agents d'exécution, tous basés à Bujumbura. A l'évidence, ce personnel est largement insuffisant au regard de l'étendue de sa mission qui consiste à réinsérer et à réinstaller plus d'un million de sinistrés. Il faudrait des unités en plus grand nombre et qui oeuvreraient non plus seulement à Bujumbura, mais là où le travail de réinsertion et de réhabilitation se fait, c'est-à-dire dans les provinces, et même dans les communes si nécessaire. Cela permettrait de répondre aux urgences en temps utile, mais aussi de suivre et d'évaluer la gestion des aides qui sont quelques fois détournées, souvent avec la complicité des responsables administratifs qui les attribuent à leurs proches sans se soucier des plus nécessiteux. De graves malversations ont été ainsi signalées en matière d'octroi de l'assistance en matériaux de reconstruction détournés par les administratifs, sinon vendus aux bénéficiaires sans autre forme de procès²⁸.

²⁸ Global Rights, *op. cit.*

L'autre contrainte que rencontre le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés est le manque de moyens financiers à la hauteur des besoins et des attentes des populations à secourir. Du reste, les rares réalisations déjà enregistrées dans ce secteur l'ont été grâce à des financements extérieurs, ce qui traduit les limites d'action du Ministère dans ce domaine. Un effort budgétaire devrait être fait pour que ce Département puisse disposer de moyens propres suffisants, car à trop compter toujours sur l'extérieur, on s'expose à de graves déconvenues.

V.1.2. La Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS)

Les membres de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés ont été nommés le 18 Février 2003. Ils proviennent des parties participant à l'Accord d'Arusha et des autres secteurs de la vie nationale et sa composition tient compte des équilibres ethniques, régionaux et du genre. Le Président et le Vice-Président de la Commission appartiennent à des ethnies et des familles politiques différentes.

La sous-commission « Terres et autres biens » dispose pas d'antennes sur le terrain, mais elle s'appuie sur les quatre coordinations régionales qui sont l'œil et l'oreille de la CNRS dans toutes ses composantes. Les quatre coordinations comprennent les provinces suivantes :

- Région I : Cibitoke, Bubanza, Bujumbura Mairie, Bujumbura Rural, Muramvya ;
- Région II : Kayanza, Ngozi, Kirundo, Muyinga ;
- Région III : Gitega, Ruyiyi, Karuzi, Cankuzo ;
- Région IV : Makamba, Rutana, Bururi, Mwaro.

A la tête de ces coordinations, il y a un coordinateur et son adjoint qui représentent la CNRS dans toutes les composantes.

La Sous-commission « Terres » résout les litiges à caractère collectif ou individuel au fur et à mesure qu'ils lui sont soumis, en s'inspirant toujours de l'esprit des Accords d'Arusha. La sous-Commission règle ces litiges au siège ou se transporte sur les lieux si nécessaire. Ses décisions sont susceptibles de recours auprès du Ministère de tutelle et bien entendu, les intéressés peuvent toujours saisir la justice s'ils estiment qu'elle sera à même de mieux régler leurs problèmes.

Le problème majeur pour la commission nationale pour la Réhabilitation est celui des moyens de travail. Le Programme National de Réhabilitation des Sinistrés avait prévu un budget de 608.000.000.000 Fbu (six cent huit milliards) pour les années 2004-2006, mais jusqu'à ce jour, les bailleurs n'ont encore rien donné.

D'après la CNRS, l'appui à la réintégration des déplacés et des rapatriés et à l'assistance humanitaire aux indigents connaît des difficultés depuis l'an 2004. En effet, la loi budgétaire de l'exercice 2004 avait inscrit en faveur de la CNRS un montant d'Un Milliard Cent cinquante Million (1.150.000.000 Fbu) destiné à la réintégration des déplacés et des rapatriés et à l'assistance humanitaire aux indigents. Malheureusement la CNRS a appris que tout ce montant a été plus tard destiné à la construction de deux ponts (GATOKE-RWEZA et MUSAGA-GASEKEBUYE) en premier temps, et au soutien de la filière café en second temps. Avec l'année budgétaire 2005, la situation n'a pas été meilleure, parce que le budget d'Un Milliard Six Cent Nonante Cinq million Quatre Cent Quarante Cinq Mille (1.695.445.000 Fbu) destiné à la réhabilitation des sinistrés dans les différentes composantes est inexistant ou tout simplement indicatif.

Si rien ne change, de sérieuses difficultés sont à prévoir, surtout au cas où les réfugiés rentreraient massivement et où les déplacés décideraient de regagner leurs propriétés en grand nombre.

Quant au Fonds National des Sinistrés, il devait être alimenté par le budget de l'Etat et par les contributions des bailleurs extérieurs. Pour le moment, le Fonds n'a bénéficié de qu'une contribution depuis sa création le 30 janvier 2004.

V.2. Les Organisations Non Gouvernementales

Y a-t-il trop d'intervenants en matière d'assistance aux sinistrés ou n'y en a-t-il pas assez ? Oui et non, serait-on tenté de dire Oui parce qu'on trouve parfois sur un même site une dizaine d'organisations qui oeuvrent dans plusieurs secteurs sans que, pour autant, la misère des sinistrés soit soulagée. Non parce que, dans certaines communes ou provinces, on observe un désintérêt des ONG, sans qu'il y ait des raisons objectives.

La principale explication à cet état de choses est qu'il n'y a pas de coordination du travail des ONGs par les pouvoirs publics. Les Organisations Non Gouvernementales, pour s'implanter, doivent adresser une demande d'agrément auprès du Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération, avec leur plan de travail à l'appui. En cas d'accord, elles sont agréées ; mais ce sont elles mêmes qui

choisissent ensuite les endroits où elles voudraient intervenir. Les Ministères sectoriels sont par la suite informés des agréments et des positions géographiques choisies.

Le résultat le plus clair est que les interventions ne sont pas toujours nécessairement conformes aux besoins des bénéficiaires ou aux programmes des Ministères sectoriels (Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés, Ministère du Développement Communal, Ministère de la Santé Publique, etc.). Même le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction n'est pas toujours au courant de ce qui se passe .

Par ailleurs, il apparaît que les interventions ont trop tendance à privilégier l'aide d'urgence ou l'aide humanitaire au détriment d'une assistance à la réhabilitation des sinistrés qui passerait par des actions visant leur développement socio-économique.

Face à cette situation, il s'impose de mieux planifier et coordonner les interventions des Organisations non Gouvernementales.

Pour commencer, les besoins seraient estimés à partir de la base, c'est-à-dire par les futurs bénéficiaires qui les connaissent mieux que quiconque. Ensuite, les besoins seraient regroupés au niveau des communes, puis au niveau provincial et enfin au niveau national. Cela éviterait les disparités inexplicables qu'on observe dans la couverture du pays par les ONGs qui se bousculent dans certaines provinces, mais sont absentes dans d'autres.

La coordination du travail des ONGs est également une impérieuse nécessité. Elle serait assurée par un seul organe regroupant les représentants des Ministères les plus concernés et les bailleurs de fonds. Cet organe serait chargé, entre autres :

- de l'agrément et de l'orientation des ONGs en fonction des besoins réels des sinistrés ;
- de la centralisation des besoins des sinistrés à court et à moyen terme ;
- du suivi-évaluation des interventions sur le terrain avec pouvoirs de reconduction ou non des intervenants en fonction des performances enregistrées;
- de la recherche de nouveaux intervenants pour les besoins non satisfaits.

Il a été enfin constaté qu'il y a trop d'intermédiaires entre les principaux bailleurs comme le HCR, l'Unicef, l'OMS, les pays donateurs et les sinistrés. Entre

les bailleurs et les bénéficiaires, il s'interpose beaucoup trop d'ONG qui accomplissent de petites missions, mais, en revanche, engloutissent des sommes importantes en salaires d'expatriés ou de nationaux, en moyen de déplacement, en indemnités de toutes sortes. Est-il vraiment raisonnable de faire venir un expatrié à grands frais pour distribuer quelques tonnes de riz, quelques couvertures ou shiting, tâche qu'un Burundais qui se contenterait d'un salaire infiniment plus modeste, pourrait accomplir ? Sur le même registre, il ne serait pas inopportun de confier de plus en plus le travail d'assistance aux sinistrés à des associations locales dont le sérieux et les compétences techniques seraient éprouvées.

VI : SOLUTIONS ET PROPOSITIONS ALTERNATIVES POUR FAIRE FACE A LA REINSTALLATION DES SINISTRES.

La signature de l'Accord d'Arusha et le rétablissement progressif de la paix laissent prévoir un retour massif des réfugiés dans le pays ainsi qu'un important retour des déplacés sur leurs collines. Mais ce retour doit être soigneusement préparé, sans quoi le risque est grand que les opérations de rapatriement et de réinstallation ne débouchent sur un échec aux conséquences imprévisibles.

Pour ne pas travailler dans le vide ou sur base de simples estimations, il faut d'abord connaître avec le maximum de précisions le nombre de sinistrés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Nous avons déjà vu par exemple que selon les sources, le nombre des réfugiés de longue date vivant en Tanzanie varie du simple à plus du double (de 200.000 à 500.000 personnes). Il est évident qu'une politique efficace de réinstallation et de réinsertion ne peut pas être mise en œuvre avec une pareille incertitude sur les chiffres.

En ce qui concerne les réfugiés, il faut donc en faire un dénombrement exhaustif actualisé dans les pays d'accueil (c'est en réalité la Tanzanie qui est la plus concernée). Ce recensement qui serait effectué par les autorités des pays d'accueil avec l'assistance du Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) et le concours d'observateurs dépêchés par le Gouvernement burundais ferait ressortir les éléments suivants :

- recueillir les intentions des réfugiés concernant le rapatriement ;
- établir les conditions posées pour ceux qui souhaitent se rapatrier ;
- relever le nombre de réfugiés qui souhaiteraient demander la nationalité du pays d'accueil et ceux qui souhaiteraient se réinstaller dans un deuxième pays d'asile ;

- relever la provenance des réfugiés (province, commune, zone , si possible, colline de recensement) ;
- établir la liste des réfugiés sans repère, c'est-à-dire ceux qui ignorent leur provenance ;
- relever le niveau d'études et la profession des candidats au retour.

Il est communément admis que la plupart des réfugiés voudraient se rapatrier et tout de suite, et qu'il n'attendent pour cela que le rétablissement de la paix, mais il ne s'agit que d'une simple hypothèse de travail à vérifier. Il s'impose de connaître le nombre de réfugiés qui sont réellement prêts à se rapatrier dans le court ou moyen terme afin de pouvoir préparer sérieusement leur accueil ; le peu de moyens dont dispose le pays ne permet pas en effet de travailler sur de simples hypothèses.

Il faut également, au cours de ce recensement, demander les conditions posées par les réfugiés avant leur retour. Si le désir de regagner la mère patrie est partagée par le plus grand nombre de réfugiés, tous ne sont pas prêts à rentrer à n'importe quel prix. Il est un devoir pour le Gouvernement de leur dire la vérité sur les conditions réelles qui les attendent.

L'inventaire des terres ayant appartenu aux réfugiés dans le pays est également nécessaire. Une fois fait, il permettrait de répertorier les propriétés occupées par d'autres et celles qui sont encore disponibles afin d'orienter les rapatriés en conséquence. En effet, il serait inutile, voire dangereux de permettre le déferlement des rapatriés sur leurs anciennes terres si celles-ci ont de nouveaux occupants: ces derniers leur opposeront la prescription trentenaire. Dès leur retour au pays, il faut qu'ils soient dirigés vers les provinces et les communes où ils seront définitivement installés, c'est-à-dire celles où il y a des terres disponibles. Il devrait en être de même pour des réfugiés sans repères, c'est-à-dire ceux qui ne savent pas exactement d'où ils proviennent, comme ceux qui ont vendu leurs propriétés avant de prendre la route de l'exil.

Dans tous les cas, il faut aménager des sites d'accueil où les rapatriés devraient séjourner avant d'être acheminés vers les propriétés qui leur seraient attribuées. Cela serait valable pour ceux qui obtiendront des propriétés prises sur les terres domaniales dont l'aménagement demanderait quelque temps, mais également pour ceux qui devraient récupérer leurs terres après une procédure engagée auprès des instances judiciaires, extra-judiciaires ou devant les bashingantahe : les diriger directement vers des propriétés occupées par d'autres personnes, même si ces

dernières n'ont pas de titre reviendrait à semer le désordre comme cela s'est vu après la victoire du FRODEBU 1993.

Contrairement aux centres de transit conçus pour recevoir pendant une semaine ou plus les réfugiés de récente date en attente de regagner leurs terres, les centres d'accueil devraient être aménagés pour accueillir, tout le temps qu'il faudrait, les réfugiés de longue date avant leur réinstallation.

La réinstallation suppose une terre à cultiver, mais également un logement décent. Accueillir des rapatriés pour ensuite les lâcher dans la nature, sans terre ou sans toit, serait le meilleur moyen de décourager les vocations aux retours ou d'inciter ceux qui rentrent à reprendre le chemin de l'exil. Cela s'est déjà vu ici et là.

Par ailleurs, tous les réfugiés ne sont pas des paysans, même si c'est le cas pour la plupart. Le recensement des réfugiés devrait faire ressortir des éléments comme le niveau d'études et la profession des réfugiés afin de faciliter leur réinsertion socio-professionnelle. Ceux qui voudraient s'orienter vers des professions autres que l'agriculture, surtout les jeunes scolarisés, devraient bénéficier de facilité pour apprendre d'autres métiers.

Le recensement en question devrait établir la liste de ceux qui souhaiteraient vivre en habitat regroupé dans les villages et ceux qui préféreraient l'habitat traditionnel, c'est-à-dire dispersé. Le retour des rapatriés peut être l'occasion pour le Burundi de mettre en œuvre une politique de villagisation dont il est question depuis trois décennies, mais qui n'a jamais réellement été mise en œuvre. Au milieu des années 70 en effet, le regroupement de la population en villages fut présenté par les pouvoirs publics comme une sorte de panacée pour résoudre les problèmes de développement qui se posaient au pays. Des campagnes de sensibilisation ont été menées à travers tout le pays pour en expliquer le bien-fondé et en vanter les mérites, quelques villages modèles ont été construits ici et là, mais le succès n'a pas été au rendez-vous.

Aujourd'hui, les choses se présentent autrement et les conditions semblent réunies pour amorcer cette politique avec de meilleures perspectives. Une enquête réalisée en mars 2004 par l'OAG a révélé que 84,8% des déplacés ont une appréciation positive du regroupement en villages, qui permet une meilleure rentabilisation des terres et des conditions de vie plus modernes. 33,7% des déplacés préfèrent vivre dans les villages, à condition toutefois qu'ils soient dotés d'infrastructures et de services sociaux de base (eau potable, écoles, dispensaires ou centre de santé, etc.).

La plupart des réfugiés burundais vivent dans des sortes de gros villages communément appelés camps. C'est dire qu'ils sont habitués à ce mode de vie, beaucoup d'entre eux n'en connaissant pas d'autres. Ils n'éprouveraient pas de difficultés à vivre en habitat groupé qui constituerait pour le pays le début d'une urbanisation des régions rurales grâce à la création de petites villes ou de villages qui deviendraient des pôles de développement et d'attraction et allégeraient la pression sur les propriétés foncières.

Il faudrait en plus profiter de la distribution de nouvelles terres aux sinistrés pour les border systématiquement par des arbres pérennes afin de prévenir les querelles récurrentes qu'on observe un peu partout dans le pays à propos des limites des propriétés. Pour les mêmes raisons, les propriétés données aux sinistrés devraient faire l'objet d'un enregistrement systématique dans les communes, ce qui constituerait un embryon d'un cadastre rural.

Mais la population concernée devrait être consultée et associée à la réalisation de tous ces projets. Elle devrait également être mise à contribution car les moyens sont limités et il faut qu'ils profitent au plus grand nombre. La solidarité au niveau de la famille et des communautés locales devrait jouer à fond. A ce propos, le PNRS semble voir trop grand quand il table sur des centaines de milliards de nos francs dont on ne verra sans doute jamais la couleur. Le mieux est de compter sur ses propres moyens. Comme on dit en Kirundi, *akimuhana kaza imvura ihise*.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les sinistrés sont appelés à s'intégrer dans des milieux pauvres. Une trop grande disparité entre les infrastructures aménagées pour les sinistrés par rapport au milieu ambiant risque de provoquer des frustrations d'un côté et de l'arrogance de l'autre, ce qui ne favorise pas l'harmonie entre les groupes.

Dans le même ordre d'idées, la conception et l'exécution des projets doit se faire en toute transparence pour déjouer les tentatives de fraude. Compte tenu de la pauvreté qui caractérise ces milieux, ce sont des projets qui ne manqueront pas de susciter des convoitises de la part de personnes qui n'y ont pas droit. Des mesures strictes devraient être prises notamment la constitution des commissions élargies à la population pour la sélection des candidats et la conception des critères objectifs et opérationnels de sélection.

VII. LE CODE FONCIER ET LA QUESTION DES TERRES DES SINISTRES.

Les signataires de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ont décidé que le Code foncier devait être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres. L'Accord d'Arusha ne fait pas explicitement référence aux terres des sinistrés, mais selon les termes de référence du mandat de consultation en vue de la révision du code foncier, cette problématique est évoquée en termes explicites : « Au plan socio-politique, la problématique foncière sera, dans les prochaines années, au centre des débats du rapatriement des réfugiés et de la réinstallation de tous ceux qui ont laissé, d'une façon ou d'une autre, pour une période plus ou moins courte, leurs propriétés vacantes ». Déjà le Président Ndadaye projetait de nommer une commission pour élaborer un Code foncier qui résoudrait les problèmes fonciers liés aux terres des réfugiés²⁹.

De fait, le problème des terres des sinistrés a été évoqué à l'occasion de l'Atelier de validation de l'Avant-Projet du Code foncier révisé qui a eu lieu à Bujumbura du 11 au 13 février 2004. La question posée était de savoir si les consultants s'étaient conformés au prescrit de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi notamment en ce qui concerne les réfugiés et les déplacés. A cela, les consultants ont répondu qu'ils s'étaient inspirés de l'Accord, mais qu'ils n'avaient pas cru opportun de transposer les prescrits de cet Accord dans l'Avant-Projet de Code révisé. Il a été précisé à ce sujet que l'Accord d'Arusha, qui est un instrument politique, a mis en place une Commission chargée des terres des sinistrés pour résoudre cette question ponctuelle. Dans la résolution de cette question, la Commission utilisera les outils juridiques de gestion des terres.

Pour ce qui est de la prescription, l'avant-projet de code foncier a préféré maintenir le délai à 30 ans (article 53 de l'Avant-Projet). L'examen de cette disposition fut l'occasion de parler des réfugiés de 1972 partis en laissant leurs propriétés et qui ne manqueront pas de les revendiquer à leur retour. L'atelier a été informé que le droit règle la question. En effet, les gens qui occupent les terres les ont acquises régulièrement et de bonne foi, les terres ayant été distribuées par une Administration compétente, et sont donc propriétaires. Les réfugiés qui rentrent sont les anciens propriétaires. Le droit tranche en disant qu'entre deux propriétaires d'un même bien, celui qui le possède réellement passe avant l'autre propriétaire. La solution devient donc l'indemnisation ou la réinstallation de ces réfugiés sur de nouvelles terres³⁰.

²⁹ Le Renouveau du Burundi, Dimanche 17 – Lundi 18 octobre 1993, p. 4.

³⁰ Compte rendu des travaux de validation de l'Avant-Projet de Code foncier révisé.

VIII. CONCLUSION.

Avec une superficie de 27.834 km², le Burundi est un pays surpeuplé avec une population estimée à 6,5 millions d'habitants et une densité démographique supérieure à 200 habitants par km².

L'économie nationale dépend surtout du secteur agricole qui contribue à plus de 50% du produit intérieur brut, occupe 94% de la population et fournit plus de 80% des recettes d'exportation.

Les personnes sinistrées représentent plus d'un million de personnes dont le souci majeur est de recouvrer leurs terres abandonnées lors des différentes crises qui ont secoué le pays depuis 1972. La réinstallation et la réinsertion de tous ces déracinés constituent un défi majeur qu'il faut relever si l'on veut éviter des rechutes qui pourraient engendrer de nouveaux flux de déplacés et de rapatriés.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi a posé les principes généraux devant servir de guide pour régler efficacement et durablement les problèmes liés à la problématique des terres des sinistrés.

Ces principes devraient être appliqués dans le respect de la loi et l'équité, en toute transparence et en dehors de toute arrière-pensée politicienne.

Depuis quelques années déjà, un Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des sinistrés a été mis en place, un Fonds National des sinistrés a été créé en janvier 2004. Un Programme National de Réhabilitation des Sinistrés a été adopté par le Gouvernement en partenariat avec les principaux bailleurs de fonds. Mais force est de constater que les moyens promis ne sont pas au rendez-vous avec comme corollaire des résultats mitigés, pour ne pas dire plus.

Des efforts à la mesure de l'enjeu devraient être consentis, car l'avenir du pays dépend pour une bonne part de la réussite ou de l'échec de la réhabilitation des sinistrés qui, faut-il rappeler, sont estimés à plus d'un million de personnes.

La réinstallation et la réinsertion des sinistrés est une opération qui, on l'a vu, implique beaucoup d'acteurs : Gouvernement, bailleurs de fonds, organisations Non Gouvernementales, etc. Le Gouvernement est le premier concerné par la question. Il devrait mené une politique volontariste en partant du principe qu'il faut d'abord compter sur ses propres moyens surtout lorsqu'il s'agit d'une question fondamentale.

En ce qui concerne ces dernières, il semble régner une certaine cacophonie dans les interventions d'où la nécessité d'une reprise en mains en vue d'une meilleure concertation des intervenants. Quant aux bailleurs de fonds, ils devraient commencer à traduire dans les faits les promesses qu'ils font régulièrement lors des conférences ou autres fora.

En tout état de cause, il nous a semblé opportun de faire quelques suggestions en vue d'une mise en œuvre plus efficiente de la réinstallation et de la réinsertion des sinistrés. Il s'agirait de :

- privilégier une solution amiable entre les anciens et les nouveaux occupants et les associer à la recherche de cette solution ;
- concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ;
- impliquer les populations et collectivités locales dans la conception et la réalisation des projets réalistes adaptés au milieu où ils sont implantés ;
- recenser les réfugiés qui voudraient rentrer et ceux qui ne le souhaitent pas pour le moment ;
- recenser les déplacés qui voudraient retourner sur leurs propriétés et ceux qui voudraient rester sur les sites ;
- faire un inventaire exhaustif des réfugiés par province géographique en vue d'orienter les rapatriés (ceux de longue date surtout) vers les provinces et les communes où les terres sont encore disponibles ;
- créer des centres d'accueil où les sinistrés seraient accueillis avant d'être acheminés vers les propriétés où ils seraient appelés à s'installer définitivement ;
- prévoir des mécanismes pour décourager la fraude et la corruption à tous les niveaux.

Mais la politique de réinstallation et de réinsertion des rapatriés, quels que soient les moyens engagés, ne peut réussir si une paix véritable n'est pas définitivement retrouvée. Les hommes politiques burundais, ont sur ce chapitre, une grande part de responsabilité.