UNIVERSITÉ DU BURUNDI

GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI

Dépôt institutionnel officiel

https://repository.ub.edu.bi

Responsabilité de l’état en matière foncière au Burundi : de 2010 – 2020

IRADUKUNDA, Bénigne; Sous la direction de : Dr Emery NUKURI

2024

UB, Faculté des sciences politiques et juridiques

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/976

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DES SCIENCES POLITIQUES ET JURIDIQUES

MASTER EN DROIT JUDICIAIRE

RESPONSABILITE DE L'ETAT EN MATIERE FONCIERE AU BURUNDI : DE 2010 – 2020

Par :

Bénigne IRADUKUNDA

Mémoire

présenté et soutenu publiquement en vue de l'obtention du diplôme de Master en Droit Judiciaire

Sous la direction de :

Dr Emery NUKURI

Bujumbura, mars 2024

MEMBRES DU JURY

Président : Dr Pascal RWANKARA

Directeur : Dr Emery NUKURI

Secrétaire : Dr Bonaventure NTAHIRAJA

DEDICACE

A notre père ;

A notre mère ;

A nos frères et sœurs.

REMERCIEMENTS

La présente étude n'aurait pas vu le jour sans le concours de certaines personnes bienveillantes et certaines institutions. Il nous est donc agréable de leur exprimer nos sentiments de reconnaissance.

Que toutes les personnes ayant contribué à l'aboutissement de notre travail trouvent ici la marque de notre gratitude.

Nous tenons à remercier dans un premier temps, l'Université du Burundi, plus particulièrement, tous nos professeurs de la Faculté des Sciences Politiques et Juridiques pour avoir assuré la grande partie de notre formation scientifique.

Nous remercions sincèrement le Docteur Emery NUKURI pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses nombreux engagements. Nous saluons sa disponibilité et ses conseils avisés pour la réussite de notre travail.

Nous rendons particulièrement hommage et témoignons toute notre reconnaissance à la famille JONYA Jean Claude et autres personnes qui nous ont soutenue directement ou indirectement pendant notre formation.

Que toute personne ayant matériellement ou moralement contribué à notre formation trouve ici nos sincères remerciements.

RESUME

Le contentieux foncier est au cœur d'une actualité brûlante au Burundi. Selon les statistiques judiciaires tirées de la revue de la jurisprudence foncière de la Cour suprême (2022) dont dispose le Ministère de la justice, les litiges fonciers occupent plus de 70%. Malgré le fait que l'enregistrement des terres soit la meilleure solution durable des litiges fonciers au Burundi, le taux d'enregistrement au registre des titres fonciers et du cadastre national ou au registre foncier communal reste faible.

L'avènement de la réforme foncière opérée par la loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier qui vise la sécurisation des droits fonciers, nécessite une attention particulière sur la part de responsabilité de l'administration en charge des affaires foncières dans les manquements qui sont en rapport avec la matière foncière.

Parmi les prérogatives dont dispose l'administration se trouve l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ainsi, l'article 416 du code foncier chapitre II, titre V dispose que les formalités administratives et judiciaires prévues dans le présent chapitre sont prescrites à peine de nullité. Or, la pratique nous montre qu'il y'a ceux qui reçoivent des indemnités d'expropriation après des longues procédures des arrêts des Cours administratives. La procédure administrative étant si complexe, une part des usagers du domaine foncier n'arrive pas à obtenir un arrêt. Même au cas où la responsabilité de l'Etat du fait de ses agents en matière foncière est établie par la Cour administrative, l'exécution reste problématique.

La présente étude analyse la responsabilité administrative en cas de faute en matière foncière dans un premier temps. En deuxième lieu, elle analyse les conséquences de la faute et la responsabilité de l'administration en matière foncière. En troisième lieu, l'état des lieux en matière d'engagement de la responsabilité de l'administration et propose finalement des solutions.

Mots clés : Domaine foncier, responsabilité, sécurité juridique.

ABSTRACT

The land dispute is at the heart of burning news in Burundi. According to judicial statistics taken from the review of the land jurisprudence of the Supreme Court (2022) available to the Ministry of Justice, land disputes occupy more than 70%. Despite the fact that land registration is the best lasting solution to land disputes in Burundi, the rate of registration in the land titles register and national cadastre or in the communal land register remains low.

The advent of land reform carried out by law n°1/13 of August 9, 2011 revising the Land Code which aims to secure land rights, requires particular attention to the share of responsibility of the administration in charge of affairs rights in the shortcomings which are related to land matters.

Among the prerogatives available to the administration is expropriation for reasons of public utility. Thus, article 416 of the land code chapter II, title V provides that the administrative and legal formalities provided for in this chapter are prescribed under penalty of nullity. However, practice shows us that there are those who receive expropriation compensation after lengthy administrative court judgment procedures. The administrative procedure being so complex, some land users are unable to obtain a decision. Even if the responsibility of the State for its agents in land matters is established by the Administrative Court, execution remains problematic.

This study initially analyzes administrative liability in the event of misconduct in land matters. Secondly, it analyzes the consequences of the fault and the responsibility of the administration in land matters. Thirdly, the state of play in terms of commitment to the responsibility of the administration and finally proposes solutions.

Key words: Land domain, liability, legal certainty.

TABLE DES MATIERES

MEMBRES DU JURY i
DEDICACE ii
REMERCIEMENTS iii
RESUME iv
ABSTRACT v
TABLE DES MATIERES vi
SIGLES ET ABREVIATIONS ix
AVANT PROPOS xi
INTRODUCTION GENERALE 1
I. Etat de la question dans la littérature 2
II. Problématique 3
III. Question de recherche 5
IV. Hypothèses 5
V. Justification du choix du sujet et son intérêt 5
VI. Objectifs de recherche 6
VII. Délimitation du sujet 6
VIII. Approche méthodologique 7
IX. Plan sommaire 7
CHAPITRE I. LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE EN CAS DE FAUTE EN MATIÈRE FONCIÈRE 8
Section 1. La responsabilité administrative et les conditions de sa mise en œuvre 8
§1er. Notion de responsabilité administrative 8
§ 2. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pour faute de l'administration 13
Section 2. Les autorités administratives mises en cause dans la faute en matière foncière . 24
§ 1er. Le Président de la République 24
§ 2. Le Ministre ayant les terres dans ses attributions 27
§ 3. Le Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions 27

§ 4. Le conservateur des titres fonciers 27
§ 5. Le service cadastral 31
§ 6. Le service foncier communal 36
§7. Le notaire 39
Conclusion du premier chapitre 40
CHAPITRE II : LES CONSEQUENCES DE LA FAUTE ET LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE FONCIERE 41
Section1 : Les conséquences dommageables de la faute administrative en matière foncière……. 42
§ 1. Les conséquences d'une immatriculation fautive du chef de l'administration 42
§. 2. Les conséquences de la faute dans la procédure d'expropriation 47
Section 2. La responsabilité administrative du fait de ses actes fautifs en matière foncière 54
§1. L'étendue de la responsabilité administrative en matière foncière 54
§2. L'imputabilité de la faute dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative 60
Conclusion du deuxième chapitre 65
CHAPITRE III : L'ETAT DES LIEUX EN MATIERE D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE FONCIERE 66
Section 1. La procédure contentieuse devant les juridictions administratives 66
§1er. Introduction de l'instance 66
§2. Le déroulement de l'instance 68
Section 2. La mise en œuvre de la responsabilité administrative en matière foncière au Burundi……. 73
§ 1er. La création et les compétences des juridictions administratives 73
§2. La création de l'EACJ et les cas de jurisprudence en matière foncière sur le Burundi 82
Section 3. La réparation du préjudice par voie administrative 89
§1er. Les mesures de réparation en cas d'immatriculation fautive 89
§2. Les mesures de réparation d'une expropriation fautive 92
Section 4. La réparation du préjudice par voie judiciaire 94

§ 1er. Distinction des recours dans le contentieux administratif 94
§ 2. Les règles dominant la réparation 95
§ 3. La réparation du préjudice par le juge administratif 96
Conclusion du troisième chapitre 99
CONCLUSION GENERALE 100
BIBLIOGRAPHIE 104

SIGLES ET ABREVIATIONS

Al. : Alinéa.

APDH : Association pour la Paix et les Droits de l'Homme

Art. : Article.

C.C.L.III : Code civil livre III

C.N.T.B. : Commission nationale des terres et autres biens

C.P.C. : Code de procédure civile

C.T.F. : Certificat des titres fonciers

CADHP : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

E.A.C.J. : East African Court of Justice

EAC : East African Community

éd. : Edition.

et al. : et alii (et les autres)

F BU. : Francs burundais

L.G.D.J. : Librairie générale de droit et de la jurisprudence

N° : Numéro

op. cit. : Opere citato (ouvrage déjà cité)

OAG : Observatoire de l'action gouvernementale

OBUHA : Office burundais de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

p. : Page

P.V. : Procès-verbal

pp. : De la page à la page

RAC : Rôle Administratif Civil

RDC : République Démocratique du Congo

SIP : Service immobilier public

S.F.C : Service foncier communal

U.B. : Université du Burundi

U.L.B. : Université libre de Bruxelles

Vol. : Volume.

§ : Paragraphe.

AVANT PROPOS

L'Etat assure la gestion, le contrôle et l'aménagement du patrimoine foncier national.

Cette implication de l'Etat, et partant de l'administration en matière foncière, n'est pas toujours paisible. La recrudescence des litiges fonciers en zones urbaine et rurale l'illustre bien. L'enregistrement de toutes les terres burundaises est une solution adéquate qui contribue au désengorgement des cours et tribunaux mais une grande partie des terres n'est pas enregistrée au registre des titres fonciers et du cadastre national. Un nombre important de jurisprudence en matière foncière montre que l'Etat ne respecte pas le prescrit de la loi en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, des conséquences néfastes sur le plan matériel, social, moral se répercutent sur le patrimoine du citoyen burundais évincé dans ses droits. Les fautes administratives dans la gestion foncière portent atteinte au droit de propriété des citoyens et entraine une insécurité juridique.

Le Burundi étant un Etat de droit, il doit restaurer et garantir la sécurité du droit de propriété des citoyens car la terre est d'une importance capitale.

INTRODUCTION GENERALE

L'administration burundaise est responsable de la gestion, du contrôle et de l'aménagement du patrimoine foncier national[1]. A côté du domaine foncier de l'Etat, la propriété foncière des personnes privées constitue une composante majeure du patrimoine foncier national[2]. Dans ce domaine foncier, l'administration agit par les actes administratifs ou par des opérations en l'occurrence, l'expropriation pour cause d'utilité publique[3], l'enregistrement des terres par les services en charge des titres fonciers[4], l'exploitation des mines, des carrières, des tourbes, les activités liées à l'urbanisation ou aménagement du territoire[5], désaffectation[6], affectation[7], déclassement[8], classement, …

Il est incontestablement évident que les agissements illégaux de l'administration en matière foncière préjudicient souvent au droit à la propriété, garanti aux citoyens burundais[9]. Notre étude consiste à démontrer comment l'administration burundaise peut engager sa responsabilité en matière foncière à travers ses actes administratifs ou ses opérations illégales sur les propriétés foncières des particuliers, les conséquences dans la société et propose finalement des voies de solution.

[1] Art. 1er de la loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi in codes et lois du Burundi, complément 2013, C.E.D.J, pp.199-230.
[2] Art. 2, 3° de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[3] Art. 411 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[4] Art. 213 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[5] Art. 1er de la loi n°1/09 du 12 août 2016 portant code de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Burundi in BOB n°8/2016, pp.1253-1277
[6] Art. 208 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[7] Art. 187 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[8] Art. 208 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[9] E. NUKURI, *la gouvernance foncière en matière d'expropriation au Burundi sous l'empire du code foncier de 2011 : Des questions qui restent posées*, conférence, 2018, p.7.

I. Etat de la question dans la littérature

Pendant longtemps, l'Etat n'était pas responsable de ses faits ou des faits de ses agents. Cela était traduit par l'adage « *le Roi ne peut mal faire* ».

Cet adage renvoyait à l'irresponsabilité de l'Etat[10]. Par après, la reconnaissance de la responsabilité administrative est intervenue dès 1873 en France par l'arrêt Blanco du Tribunal des Conflits[11].

L'affirmation de la responsabilité de la puissance publique a mis fin à deux postulats séculaires : - le premier selon lequel les actes pris en application de prérogatives de puissance publique sont par essence inséparables de la souveraineté qui, elle-même, doit échapper à tout contrôle du juge ;

- le second selon lequel *« le Roi ne peut mal faire »*, la puissance publique ne pouvant par construction porter tort à qui que ce soit[12].

La responsabilité administrative se traduit par l'obligation pour l'Etat de réparer les conséquences dommageables des faits dont il doit répondre[13].

Par responsabilité de l'administration, on entend l'obligation des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales et personnes morales publiques à buts spéciaux) de dédommager les tiers des préjudices qu'ils ont subis du fait d'actes ou d'omissions illégaux[14].

En droit burundais, la reconnaissance de la responsabilité administrative a été renforcée par le décret-loi n°1/009 du 20 juillet 1987 relatif à la procédure suivie devant les juridictions administratives. S'agissant d'une procédure particulière conciliant les intérêts de l'Etat à ceux des particuliers, les principes et règles applicables en cette matière sont particuliers.

---

[10]G. AMANGOUA, « Le juge ivoirien et le contentieux de la responsabilité extra contradictoire de l'administration ivoirienne », *in le juge administratif et le contentieux de la responsabilité extra contractuelle de l'administration ivoirienne*, 2009, p.10.

[11] République Française, Arrêt Blanco, tribunal des conflits du 8 février 1873, trouvé sur le site : https://fr.scribd.com/doc/40115149/ARRET-BLANCO, consulté le 22/6/2023

[12] G. AMANGOUA, *op.cit.*, p.10.

[13] B. MUNYEMBABAZI, *La responsabilité civile du fait des actes du conservateur des titres fonciers*, mémoire,
U.B, faculté de Droit, 2007, p.49.

[14] B. BARANSHIIKIRIYE, *La mise en œuvre de la responsabilité pour la faute de l'administration en droit administratif burundais*, mémoire, U.B, faculté de Droit, 2009, p.9.

Le code de procédure civile, le code d'organisation et de la compétence judiciaires ainsi que la loi régissant la cour suprême réservent des règles particulières à la procédure administrative au Burundi.

II. Problématique

L'enregistrement des propriétés foncières et l'expropriation pour cause d'utilité publique sont faits par l'Etat dans son rôle de gérer le patrimoine foncier national avec sa grande part de responsabilité. Le droit de propriété est non seulement un droit civil mais aussi un droit de l'homme. Il est aussi un des plus importants consacré par le droit international. Il est garanti, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui dispose en son article 17 que: « *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété* », et au niveau africain par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en son article 14 qui dispose que: *« Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées* ». Les Etats parties à la CADHP ont le devoir de protéger leurs citoyens non seulement en adoptant des législations appropriées mais aussi en les appliquant effectivement.

Au niveau interne, à travers la Constitution du Burundi de 2018 en son article 19, il est disposé que les droits et devoirs garantis par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme régulièrement ratifiés font partie intégrante de la Constitution.

En outre, au Burundi, la Constitution constitue une garantie du droit de propriété, Plus spécifiquement l'article 36 de la Constitution dispose que« *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée »*

Plus encore, au sens de l'article 16 du code foncier, la propriété foncière est le droit d'user, de jouir et de disposer d'un fonds d'une manière absolue et exclusive, sauf restrictions résultant de la loi et des droits réels appartenant à autrui.

L'administration dispose des prérogatives de puissance publique lui permettant d'assurer son meilleur fonctionnement. Ainsi, l'expropriation est l'un des modes d'acquisition forcée des biens dont dispose l'administration. En effet, au Burundi, l'Etat attribue des propriétés à ses citoyens et les immatricule. Mais il garde le droit d'exproprier qui que ce soit à son propre gré, soit pour cause d'utilité publique, soit pour redresser les torts commis par l'administration qui a accordé les terres domaniales aux particuliers avec des certificats fonciers qui, plus tard n'auraient pas de force probante devant cette même administration. Paradoxalement, le même Etat revient aux propriétés foncières expropriées pour les redistribuer aux autres acquéreurs initiés, ces derniers revendent aux non-initiés. Ce qui fait que ces derniers soient en insécurité juridique, tombent dans le désarroi total et manquent de quoi à faire. Parfois l'administration se cache derrière l'intérêt général ou une cause d'utilité publique pour exproprier les citoyens. D'où le détournement de procédure se manifeste à grande échelle dans les milieux urbains. De plus, des cas d'expropriation de fait, ou d'indemnisation tardive donc après le dépouillement de la terre de son propriétaire subsistent.

La direction des titres fonciers et du cadastre national joue un rôle extrêmement important en matière foncière. C'est par l'immatriculation au registre des titres fonciers que prend naissance des droits réels immobiliers. C'est elle qui donne lieu au transfert de la propriété et qui assure la publicité foncière.

Malgré ce rôle extrêmement important, une grande part des terres burundaises n'est pas immatriculée au registre des titres fonciers et du cadastre national. Or, l'Etat est le gardien de toutes les terres burundaises, et à ce titre, il peut intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation. Cette implication de l'Etat, et partant de l'administration en matière foncière, n'est pas toujours paisible. Les litiges fonciers représentent les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice[15], et tout cela vient aux propriétés foncières non enregistrées au cadastre national.

[15]République du Burundi, *Lettre de politique foncière*, Bujumbura, 2008, p.6.

Ainsi, le contentieux lié à l'atteinte par l'Etat au droit à la propriété reste en plein essor au Burundi. L'importance et la prépondérance des services administratifs dans la gestion foncière marquent notre attention.

III. Question de recherche

L'immatriculation ou l'enregistrement des propriétés foncières doit constituer une garantie d'une sécurité juridique au Burundi. Pour mener à bien notre recherche, nous nous sommes posé une question centrale, considérée comme le fil conducteur de notre travail de recherche : *Comment améliorer la sécurité juridique des propriétés en matière foncière et les mettre à l'abri de l'expropriation illégale au Burundi ?*

IV. Hypothèses

Pour bien mener notre travail, nous avons formulé l'hypothèse que nous allons essayer de vérifier tout au long de ce travail.

« *Des propriétés foncières ne sont pas juridiquement sécurisées contre les abus des mesures administratives au Burundi* ».

V. Justification du choix du sujet et son intérêt

Notre sujet n'est pas un fruit du hasard, c'est un sujet qui cadre bien avec notre domaine de formation, un sujet qui correspond au cours du contentieux foncier approfondi. Il est important de le traiter largement dans ce monde actuel où les conflits fonciers sont nombreux dans les Cours et Tribunaux. Le choix du période de 2010 à 2020 est justifié par l'avènement du nouveau code foncier de 2011. Il nous est utile de vérifier l'état des lieux dans la mise en application de ce nouveau code.

Ce travail de recherche revêt un double intérêt.

Le premier est d'ordre scientifique pour les chercheurs et lecteurs de ce mémoire. Ainsi, Il s'agit en fait de vérifier l'état de droit en matière de protection de la propriété foncière au Burundi face aux abus administratifs. Ce travail ouvrira les horizons des futurs chercheurs qui voudraient traiter sous un autre angle la responsabilité de l'Etat en matière foncière.

Le second est social, il apparaît dans le but de montrer que personne n'est au-dessus de la loi ; quiconque commet une faute qui lèse un tiers, fût-t-il un Etat, doit en répondre. Il est question en fait de décrier la gestion lacunaire des acteurs publics dans la chaîne foncière au Burundi, et montrer comment l'Etat répare les fautes commises par ses agents en matière foncière.

VI. Objectifs de recherche

D'abord, notre travail a pour objectif de permettre aux personnes intervenantes en matière de gestion du patrimoine foncier national, d'avoir une bonne maitrise de quelques instruments pouvant servir à la protection du droit de propriété garanti aux citoyens burundais.

Ensuite, il permettra à ces intervenants, d'assimiler les aspects juridiques et les dispositifs de protection de la propriété foncière des personnes privées qui constitue une composante majeure du patrimoine foncier national.

Notre travail de recherche nous permettra également de proposer des solutions aux problèmes d'ordre juridique et pratique pour une meilleure protection de la propriété foncière des personnes privées au Burundi. Il contribuera par-là à l'avancement de la science en matière de protection du droit de propriété.

Enfin, ce sera pour nous une meilleure occasion de relever les mérites et les lacunes afin de proposer les solutions aux problèmes aux fins de l'amélioration et au renforcement de la protection du droit de propriété des citoyens burundais.

VII. Délimitation du sujet

Dans son rôle de gestion du patrimoine foncier national, l'Etat peut engager sa responsabilité dans ses plusieurs domaines d'interventions : exploitation des mines, des tourbes, des carrières, l'urbanisation et aménagement du territoire etc.

C'est la raison pour laquelle nous allons nous limiter à examiner uniquement quelques opérations à savoir l'enregistrement des terres par les services en charge des titres fonciers et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

VIII. Approche méthodologique

Pour mener à bien notre travail, la démarche à suivre consistera d'abord à nous appuyer sur des textes législatifs et réglementaires pertinents en la matière notamment la Constitution du Burundi, le code d'organisation et compétence judiciaires, le code de procédure civile, ... Nous commenterons ensuite cette législation à la lumière de la doctrine. Enfin, pour corroborer nos analyses, nous ferons recours à la jurisprudence des juridictions burundaises en matière foncière et celle de la Cour de justice de la communauté de l'Afrique de l'est (EACJ) ainsi que des entretiens avec certains agents des institutions œuvrant dans le domaine foncier.

IX. Plan sommaire

Afin de rendre notre travail accessible au lecteur, nous le subdiviserons en trois chapitres. Le premier chapitre décrira la responsabilité administrative en cas de faute en matière foncière. Le deuxième indiquera les conséquences de la faute et la responsabilité de l'administration en matière foncière. Enfin, l'état des lieux en matière d'engagement de la responsabilité de l'administration fera l'objet du troisième chapitre.

CHAPITRE I. LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE EN CAS DE FAUTE EN MATIÈRE FONCIÈRE

Au cours de ce chapitre, nous traiterons la notion de la responsabilité administrative, son autonomie par rapport à la responsabilité de droit commun et les conditions pour sa mise en œuvre (Section 1). Nous indiquerons également des autorités et structures administratives impliquées dans la gestion de la matière foncière (section 2) telles que prévues par le code foncier de 2011 actuellement en vigueur au Burundi.

Section 1. La responsabilité administrative et les conditions de sa mise en œuvre

Dans cette première section, nous indiquons la notion de responsabilité administrative au paragraphe premier. Au cours de ce paragraphe, nous comprendrons que la responsabilité administrative est une obligation de l'Etat et généralement des personnes publiques de réparer les préjudices causés à autrui (personnes privées) soit par action, soit par omission. S'agissant de la nature de la responsabilité de l'Administration, elle est une responsabilité réparatrice et non sanctionnatrice. Elle est, en effet, de la même nature que la responsabilité civile. Son autonomie par rapport au droit civil et au droit pénal sera étudiée. Pour que la responsabilité administrative soit engagée, certaines conditions doivent être remplies. Ces dernières feront l'objet d'étude au deuxième paragraphe.

§1er. Notion de responsabilité administrative

Au cours de ce paragraphe, il sied d'indiquer la notion de responsabilité administrative, sa nature et son autonomie par rapport au droit de la responsabilité civile et au droit de la responsabilité pénale.

A. Notion

Par responsabilité de l'administration, on entend l'obligation des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales et personnes morales publiques à buts spéciaux) de dédommager les tiers des préjudices qu'ils ont subis du fait d'actes ou d'omissions, illégaux ou contraires à un contrat, imputés à la personne morale publique[16].

[16]B. BARANSHIKIRIYE, *op. cit.*, p.9.

La responsabilité administrative est donc une responsabilité civile, non pas au sens où elle serait une responsabilité de droit civil applicable à l'administration, mais au sens où elle conduit au versement de dommages et intérêts à la victime (tout comme la responsabilité de droit civil applicable aux personnes privées).

Ainsi, la responsabilité de l'administration se traduit positivement par l'obligation de réparer pécuniairement le préjudice subi par la victime, et ce dans le cadre de la réparation par équivalent. En effet, s'agissant de l'administration qui est une personne morale ne pouvant ni vouloir ni agir, il est difficilement envisageable que la réparation s'opère en nature car cela supposerait que le responsable qui est l'administration soit contraint à réaliser des travaux ou, plus généralement, à exécuter une obligation de faire.

Cependant, le juge administratif peut, dans le dispositif de sa décision, offrir à l'administration le choix entre une réparation en nature qu'il détermine et une réparation pécuniaire[17]. C'est le principe de la réparation par équivalent. Il s'agit d'une condamnation alternative qui peut être exceptionnellement prononcée par le juge administratif.

B. Nature et autonomie de la responsabilité administrative

Nous allons passer en revue la nature de la responsabilité de l'administration ainsi que Autonomie de la responsabilité administrative.

I. Nature de la responsabilité de l'administration

La responsabilité de la puissance publique est une responsabilité réparatrice et non sanctionnatrice. Elle est, en effet, de la même nature que la responsabilité civile. Plus précisément, c'est une obligation qui incombe sous certaines conditions, aux personnes morales de droit public de réparer les préjudices causés par leur activité[18].

[17]Art. 78 de la loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.
[18] B. BARANSHIKIRIYE, *op. cit.*, p.10.

En droit privé, on distingue trois genres de responsabilité. La première est la responsabilité du fait personnel[19] qui est celle où la personne dont la responsabilité est engagée a causée par son propre fait le dommage qu'elle doit personnellement réparer. La deuxième est la responsabilité du fait d'autrui[20] qui est celle où le responsable répond d'un dommage causé par une autre personne. La troisième est la responsabilité du fait des choses[21]. A cela s'ajoute les articles 261 et 262 du code civil livre III qui précisent les conditions d'existence de ces responsabilités.

Le droit public de la responsabilité ne connait que les deux dernières de ces responsabilités, la première n'ayant pas de place pour cette raison que les juridictions administratives ne connaissent très généralement que de la responsabilité des personnes morales[22]. Ainsi, les personnes morales n'étant pas des êtres réels, ne sauraient ni vouloir, ni agir, ni commettre eux-mêmes des fautes. Elles répondent des actes commis par les individus qui en sont membres ou par des choses qu'elles possèdent.

D'une part, on a pu soutenir que la responsabilité du fait des préposés ou du fait des choses se trouvait expliquée par une sorte de faute présumée, une faute dans le choix des personnes qui ont exécuté les ordres qu'on leur donne ou qui, dans le cadre de leur activité, ont pris des décisions fautives, une faute dans la surveillance qu'elles auraient dû exercer sur ces personnes, une faute dans la garde qu'on doit assurer des objets qui sont placés sous votre autorité.

D'autre part, en droit administratif, on pose le principe que l'Administration doit répondre des actes de ceux qui sont des organes, ses représentants, ses agents ou préposés. Pour les chefs de service qui ont autorité sur des subordonnés, il semble qu'il soit normal d'exiger que l'administration prenne à sa charge les conséquences de ses décisions, aux autorités ou d'attitudes qui sont assimilées aux décisions, aux activités ou attitudes de l'Administration.

[19]Art. 258 et 259 du Décret du 30 juillet 1888 portant livre III du Code civil « Des contrats et des obligations conventionnelles », in *B.O.B*, 1888, p. 109.
[20]Art. 260 al.3 du Décret du 30 juillet 1888 précité
[21] Art. 260 al. 1 du décret du 30 juillet 1888 précité.
[22] B. BARANSHIKIRIYE, *op. cit.*, P.11.

Mais, on admet aussi que ces subordonnés puissent entrainer la responsabilité de l'administration.

Il semble ainsi que toute activité ou attitude fautive de l'administration puisse occasionner sa responsabilité[23]. La responsabilité de l'Etat du fait de ses agents est directement engagée pour les dommages causés par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Cela fournit une garantie pour les victimes, afin qu'elles puissent directement demander réparation à l'Etat, et l'Etat est naturellement solvable.

I. Autonomie de la responsabilité administrative

Sous ce point, nous allons analyser l'autonomie du droit de la responsabilité de l'administration par rapport au droit de la responsabilité civile et l'autonomie du droit de la responsabilité de l'administration par rapport au droit de la responsabilité pénale.

a. L'autonomie du droit de la responsabilité de l'administration par rapport au droit de la responsabilité civile

L'autonomie de la responsabilité des personnes publiques par rapport à celle que supportent les personnes, les particuliers, est proclamée par l'arrêt blanco. C'est un droit spécifique (le droit public) qui s'applique à la responsabilité de l'Etat, et c'est le juge spécial (le juge administratif), qui est compétent. Après l'arrêt blanco, le tribunal des conflits a étendu la solution à la responsabilité des collectivités locales (soumise jusqu'alors au droit privé et à la compétence judiciaire)[24].

La doctrine s'interroge logiquement sur le fondement de la responsabilité administrative. Tout en récusant l'application du code civil en dehors des hypothèses où l'Etat fait un acte de gestion, les auteurs ont du mal au départ à s'écarter des conceptions civilistes, et font volontiers référence au même principe de justice ou d'équité qui inspire selon eux la législation civile.

[23] B. BARANSHIKIRIYE, *op. cit.*, p.12.
[24] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *Droit administratif*, Paris, Presse universitaires de France, 1997, p. 124.

Cependant, la doctrine va s'efforcer de trouver à la responsabilité de l'État un fondement spécifique. Pour Hauriou, c'est le principe d'égalité devant les charges publique qui explique que l'État doit garantir les administrés contre les risques des accidents administratifs[25].

La théorie du risque professionnel a été consacrée par l'arrêt Cames où il déclarait: « *lorsque cette grande machine qui s'appelle l'État, cent fois plus puissante et cent fois plus dangereuse aussi que les machines de l'industrie a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux dans l'intérêt de qui elle fonctionnait en causant le préjudice viennent le réparer* »[26].

Cependant, l'autonomie de la responsabilité publique ne doit pas être prise à la lettre. La non applicabilité de principe du droit privé n'entraine pas que le droit administratif adopte nécessairement et dans tous les domaines des règles foncièrement différentes de celles du droit privé. Il arrive même que telle règle soit identique en droit administratif et en droit privé[27]. Elle connaît donc des limites. La responsabilité personnelle des agents publics est appréciée par les tribunaux judiciaires dans les termes du droit privé. En ce qui concerne la responsabilité de l'administration elle-même, le régime de droit privé et la compétence judiciaire s'appliquent à certaines activités : gestion du domaine privé, services publics industriels et commerciaux.

En outre, des textes spéciaux, dont certains ont une grande importance pratique imposent les règles du droit privé et la compétence judiciaire.

L'autonomie de la responsabilité de l'administration est indéniable. Mais son originalité s'est fortement atténuée. L'évolution tend à rapprocher le système de la responsabilité civile et celui de la responsabilité administrative[28].

[25] D. LOCHAK, *réflexion sur les fonctions de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la jurisprudence et de la législation*, Paris, Nanterre, p.280.
[26] D. LOCHAK, *op. cit.*, p.280.
[27] C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, T1, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982, p.537.
[28] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit.*, p.124.

b. L'autonomie du droit de la responsabilité de l'administration par rapport au droit de la responsabilité pénale

La responsabilité administrative a pour but de rétablir la personne lésée par l'action administrative dans ses droits. Il s'agit d'une responsabilité patrimoniale qui doit être distinguée de la responsabilité pénale.

Ainsi, l'autorité de la chose jugée au pénal sur l'administratif ne s'attache qu'aux constations de fait qui sont le support nécessaire de la décision pénale. Elle ne s'étend pas aux conséquences juridiques qu'en a tirées le juge répressif.

Autrement dit, elle ne concerne que la constatation matérielle des faits et non leur qualification juridique. Dans un arrêt en date du 8 janvier 1971, le Conseil d'Etat considère en principe que l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions[29].

Il en est ainsi lorsqu'un agent public coupable d'une infraction qui a occasionné un dommage a été condamné pénalement. Dans ce cas, il doit tenir les faits pour établis, le juge administratif saisi d'une action en responsabilité contre l'administration dont relève cet agent n'est pas lié par la décision judiciaire. C'est en application des règles du droit public qu'il doit rechercher si la responsabilité de l'Administration est ou non engagée en l'espèce.

Ainsi, lorsque le système de responsabilité de l'administration relève du juge administratif, celui-ci statue de manière autonome, tandis que dans le cas où elle est appréciée par le juge civil, ce dernier est lié par les appréciations du juge pénal.

§ 2. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pour faute de l'administration

Pour engager la responsabilité pour faute de l'administration, il faut d'abord qu'il y'ait la faute et que cette dernière ait causé un préjudice. Mais également un lien de causalité entre la faute et le préjudice doit être établi. Divers types de fautes seront énoncés ainsi que les caractères du préjudice réparable.

[29] https://www.jurisconsulte.net/fr/articles/id-4113-l-autorite-de-la-chose-jugee-au-penal-peut-elle-parfois-s-imposer-au-juge-administratif, consulté le 20/10/2023.

A. La faute comme fondement de la responsabilité de l'administration

Dans ce point, nous allons traiter de la notion de faute de l'administration et analyser le préjudice qui est fondement de la responsabilité pour faute de l'administration.

I. Notion de faute de l'administration

L'administration est une personne morale qui agit à travers ses agents. Cet état de chose fait que la faute de l'administration ne rentre pas dans les canons des définitions de droit privé, car en effet, la faute envisagée par l'article 258 du code civil livre III qui est délictuelle ou quasi-délictuelle, ne correspond pas à la faute administrative.

La particularité de la faute administrative en matière foncière réside donc, d'une part dans ses traits caractéristiques distincts de la faute civile et d'autre part à travers les auteurs de cette faute, notamment l'administration en charge de la matière foncière.

a. Définition

La responsabilité de l'auteur d'un dommage sur la faute commise par lui est fondée sur le code civil livre III en son article 258 qui dispose que « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». Toutefois, en raison du silence du Code civil et de l'absence de définitions légales du vocable faute, le mérite revient aux auteurs d'avoir essayé de conceptualiser les significations de la faute.

Selon la définition du civiliste Planiol, la faute est « un manquement à une obligation préexistante ».

En outre Gérard Cornu dans son Vocabulaire juridique donne une définition plus ou moins complète de la faute. Ainsi, le substantif *faute* découle de l'expression latine *« fallita* » qui est l'action de faillir, qui elle-même vient du verbe « *fallere »* qui signifie tromper, échapper à, faire défaut. La faute serait alors « *un acte illicite supposant la réunion d'un élément matériel : le fait originaire ; d'un élément d'illicéité : la violation d'un devoir, la transgression d'un droit, et d'un élément moral de discernement de l'auteur du fait »*[30].De cette définition, l'on retient

[30] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12ème éd., Presse Universitaires de France, p. 974, trouvé sur le site : https://insidercambodia.asia/files/Vocabulaire%20juridique%20by%20G%C3%A9rard%20Cornu%20(z-lib.org).pdf, le 20/10/2023.

que la faute est la combinaison d'un élément matériel, lequel peut consister en un fait positif ou une abstention ; d'un élément d'illicéité, qui consiste en la violation d'un devoir en matière contractuelle par exemple, ou de la transgression d'une loi ; et enfin d'un élément moral, l'imputabilité qui est l'aptitude à rendre compte de ses actes, à discerner ses actions.

Il convient de distinguer illégalité et faute ; si toute illégalité est fautive, toute faute ne constitue pas une illégalité[31]. L'idée majeure de cette théorie est qu'une personne doit répondre des dommages causés par sa faute. Cela nous parait naturel et indispensable.

Les tenants de cette théorie affirment que le droit de la responsabilité civile fondée sur la faute est lié à la dignité de l'homme et possède une valeur éducative. Ils poursuivent en disant que prendre la faute comme critère de la responsabilité civile est une façon de reconnaître la liberté de l'homme, sa responsabilité, sa capacité de se comporter d'une manière sociale ou antisociale, ainsi que sa possibilité de choisir entre le bien et le mal. Selon MAZEAUD et TUNC, rayer la faute de la responsabilité civile, c'est en même temps rayer la personne du droit civil pour l'écraser sous la matière et sous la société[32].

Ces auteurs semblent dire que la victime ne peut obtenir la réparation qu'après avoir non seulement, prouver le préjudice qu'elle a subi mais aussi que la cause de son dommage est la faute de celui contre qui il a intenté l'action en justice.

b. Typologie des fautes de l'administration

La faute administrative peut revêtir l'un ou l'autre des aspects suivants :

Elle peut, d'une part, consister en une faute individuelle, commise par un agent qu'il est possible d'identifier, c'est alors la faute de service du fonctionnaire. Mais la faute administrative peut également consister en une faute anonyme dont l'auteur n'apparaît pas d'une manière claire sous la forme d'un fonctionnaire identifiable : c'est le service dans son ensemble qui a mal fonctionné. La jurisprudence du conseil d'Etat a depuis longtemps précisé la notion d'une telle faute, consistant dans la mauvaise organisation ou le fonctionnement défectueux du service. Ces notions sont appréciées objectivement par référence à ce que l'on

[31]Droit administratif fiche n° DA 10 : *La responsabilité administrative*, s.l., p.1.
[32] MAZEAUD et TUNC cité par B. MUNYEMBAZI, *in responsabilité civile du fait des actes du conservateur des titres fonciers*, mémoire, Bujumbura, U.B., faculté de Droit, p.10.

est en droit d'exiger d'un service public moderne, à ce que doit être son comportement normal. La jurisprudence a donné à ce type de faute administrative le nom, fort expressif, de faute du service public[33].

c. Diversité des fautes administratives

Les catégories de fautes de service sont inépuisables : il peut s'agir d'une opération matérielle ou d'un acte juridique, il peut s'agir d'un mauvais fonctionnement du service ou d'une inaction, d'un retard du service, d'une illégalité ou maladresse.

Mais la notion de faute de service a un caractère essentiellement relatif, le juge tenant largement compte des circonstances de l'espèce[34]. La faute de service commise par un ou plusieurs agents, bien individualisés, ne se détache pas de l'exercice des fonctions. La responsabilité n'incombe pas à l'agent mais à l'Administration et le contentieux est exclusivement administratif. Les exemples de ces fautes sont nombreux : opérations matérielles diverses, violation d'un texte, erreur manifeste d'appréciation, retrait irrégulier d'une décision ayant créé des droits, refus de prendre une mesure nécessaire, négligence dans l'exercice d'un pouvoir. Une irrégularité peut donc entrainer une double sanction juridictionnelle non seulement l'annulation de la décision mais aussi l'engagement de la responsabilité. Les catégories de fautes de l'administration sont absolument multiples et l'on ne pourrait que citer des illustrations au hasard d'une jurisprudence inépuisable[35]. Pour s'en tenir à la faute du service public, on peut, comme on le fait habituellement, distinguer comme types de fautes :

1° La faute de service anonyme, parfois appelée faute de service, peut-être plus difficile à appréhender et à prouver. C'est une faute collective d'un service mal organisé ou mal géré.

2° Mauvais fonctionnement ou d'une mauvaise organisation : négligence, erreur, pertes de dossiers, exécutions matérielles irrégulières (par exemple en violation des règles d'exécution des décisions administratives) ;

[33] A. DE LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, 8ème éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, p. 721.
[34] G. PEISER, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 10ème éd., 1981, p. 124.
[35] A. DE LAUBADERE, *op. cit*., p. 721.

3° Fonctionnement tardif : retard abusif, par exemple, dans la réparation d'édifices, ou encore dans l'élaboration des règlements d'application des lois ;

4° Absence de fonctionnement : inertie administrative, cas d'un service n'effectuant pas une action qui lui incombe (il peut y avoir négligence ou refus)[36].

Pratiquement, il se pose la question de savoir si l'illégalité est à la fois nécessaire et suffisante pour entrainer la responsabilité de la puissance publique, si elle peut être assimilée à une faute de service.

L'acte administratif illégal fournit, en général, un cas typique de faute administrative ; l'illégalité est aussi doublement sanctionnée : par l'annulation de la mesure illégale, et, lorsqu'il y'a eu préjudice, par la mise en jeu de responsabilité.

Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi ; la jurisprudence a dissocié, en effet, les notions d'illégalité et de responsabilité : une mesure illégale, et à ce titre susceptible d'annulation, n'ouvre pas toujours un droit à réparation. Il en va ainsi autrement en particulier lorsqu'il s'agit d'une illégalité de pure forme et que quant au fond, la même mesure aurait pu être prise en employant une procédure régulière, de sorte qu'il n'y'a pas alors de véritable préjudice. Le conseil d'Etat considère souvent en pareil cas que l'illégalité est suffisamment sanctionnée par la mise des dépens à charge de l'administration[37].

Comme on le sait d'autre part, les vices de procédure ou de forme entachant les décisions d'éviction d'agent public sont des fautes qui peuvent, quand l'éviction est justifiée au fond, ne pas être source de responsabilité.

De même si l'Administration a toute l'attitude de refaire immédiatement l'acte illégal, la responsabilité ne s'ensuivra pas du seul fait de l'illégalité.

Il faut ajouter que l'illégalité peut être encore sans conséquence du point de vue de la responsabilité quand cette dernière ne peut être engagée que par faute lourde[38]. Dans tous les cas, mise à part cette hypothèse, l'absence de responsabilité pourra découler de ce que

[36] G. DUPUIS, et M. GUÉDON, *Droit administratif*, 3ème éd., Paris, 3ème éd., Paris, imprimerie moderne de l'est 25110 Baume les dames, 1991, p. 464.
[37] A. DE LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 7ème éd., 1976, p. 708.
[38] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 6ème éd., Paris, Montchrestien, 1992, p.946.

l'illégalité n'a pas provoqué de préjudice ou de l'absence de lien de causalité entre l'illégalité et le préjudice.

d. L'implication du degré de gravité dans la faute administrative

Selon le code civil, toute faute même légère suffit à engager, tant la responsabilité du fait personnel (art. 258 C.C.L.III), que la responsabilité du fait d'autrui (art 260 C.C.L.III). Relativement aux dommages liés à l'exercice de certaines activités administratives, la responsabilité de la puissance publique est au contraire subordonnée à l'exigence qu'ils aient été causés par une faute lourde. La jurisprudence subordonnant l'engagement de la responsabilité à la commission d'une faute lourde illustre comment les règles de la responsabilité de la puissance publique sont susceptibles, selon la formule de l'arrêt Blanco, d'être des règles qui varient suivant la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés[39].

1. **La faute simple de l'administration**

La faute simple est la faute la moins importante. Elle peut correspondre à un manque d'assiduité ou à la mauvaise exécution du travail (erreurs de caisses répétées, refus volontaire…)[40].

En application des articles 258 et 259 du C.C.L.III, l'Administration répond des fautes simples commises par ses agents. En effet, s'il est équitable que la responsabilité personnelle de l'agent dans l'exercice de ses fonctions soit engagée par une faute lourde, il va sans dire que l'Administration n'est du reste seule responsable que de fautes légères appelées aussi fautes simples.

2. **La faute lourde de l'administration**

La qualification de faute lourde, en fonction de sa gravité a eu dans l'histoire de la responsabilité administrative un rôle important dans la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique. La faute lourde selon le vocabulaire juridique de Gérard Cornu est « *un comportement qui s'écarte largement du comportement qu'aurait eu dans les mêmes*

[39]R. CHAPUS, *op.cit.*,p.884.
[40]https://www.google.com/search?q=la+faute+simple+de+l%27administration&oq=la+faute+simple+de+l%27administration&aqs=chrome.0.69i59.26578j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8 consulté le 8/9/2023.

circonstances le `bon père de famille; comportement qui dénote chez son auteur soit l'extrême sottise, soit l'incurie, soit une grande insouciance eu égard des dangers que l'on crée »[41].

A tout le moins, la spécificité de la faute lourde peut découler du caractère intentionnel, ou du caractère essentiel de l'obligation violée. C'est alors au regard des conséquences de la violation qu'on appréciera la faute lourde.

La doctrine administrative insiste sur le fait que la notion de faute lourde varie selon les activités considérées. A cet égard, selon André de LAUBADERE, pour entrainer la responsabilité de l'administration, la faute de service doit comporter une certaine gravité et cette gravité est variable. Elle varie d'abord selon les circonstances de temps et d'autre part selon les services[42].

Dans le domaine de la responsabilité civile, l'appel à la faute lourde sert en général à écarter des causes d'irresponsabilité. Elle est de fait, favorable aux victimes. En droit administratif, il en est quelquefois ainsi. Mais le plus souvent, l'exigence de la faute lourde sert à réduire la responsabilité de l'administration[43]. Deux hypothèses doivent être distinguées : celle où une faute lourde est invariablement nécessaire, celle où il en va différemment. A ces hypothèses, dont relèvent des activités administratives bien déterminées, s'ajoute un cas particulier où une faute lourde est également nécessaire. Ainsi, il y'a l'exigence invariable d'une faute lourde pour les activités administratives suivantes : l'activité médicale, activité du service pénitentiaire, les activités de contrôle, les activités de secours et de lutte contre l'incendie. Il y'a l'appréciation cas par cas de la nécessité d'une faute lourde dans les activités de la police administrative et celles de la détermination et le recouvrement des créances publiques. Et enfin, il y a le cas particulier d'exigence d'une faute lourde. C'est le cas où il est fait appel à la faute lourde pour limiter la portée de dispositions législatives instituant l'irresponsabilité de l'Etat. De même qu'en matière de responsabilité contractuelle, ces dispositions sont interprétées comme réservant l'hypothèse où le préjudice résulte d'une faute lourde[44]. La notion de faute lourde est certes, indispensable dans le contentieux de la responsabilité, ne

[41] G. CORNU, *op. cit,*. p. 975.
[42] A. DE LABADERE, *op. cit*., p.723.
[43] A. DEMICHEL, *Le droit administratif*, Paris, librairie général de droit et de jurisprudence, 1978, p. 167.
[44] R. CHAPUS, *op. cit.*, pp. 953-954.

serait-ce que pour qualifier le comportement d'un agent avec toutes les conséquences que cela comporte. Mais comme moyen de limiter la responsabilité de l'Etat, le recours à la faute lourde est aussi archaïque que l'irresponsabilité qui subsiste encore dans certains domaines[45].

f. Champ d'application de la responsabilité pour faute de l'administration

La responsabilité pour faute de l'Administration a un champ d'application en principe absolument général. Elle ne s'applique pas au seul cas particulier de l'Etat comme semble le dire l'arrêt Blanco. Elle s'étend et s'applique à toutes les collectivités publiques et exceptionnellement privées mais jouissant du privilège des prérogatives de puissance publique ainsi qu'à des services publics que ces collectivités sont appelées à gérer.

Aujourd'hui, il n'y'a plus qu'une règle de principe : toute faute est susceptible d'engager la responsabilité de l'Administration ; et une exception : s'agissant de l'activité de certains services publics regardés comme particulièrement délicats, la responsabilité de l'Administration ne sera engagée qu'en présence d'une faute lourde.

De même, la responsabilité pour faute de l'administration n'est encourue et ne relève pas du juge administratif en cas de gestion privée des services publics.

Ceux-ci sont en effet censés être gérés dans les mêmes conditions que les services privés, d'où c'est le juge judiciaire qui est dès lors compétent pour connaitre leur responsabilité et en appliquant les règles du droit privé. Ce sont donc les dispositions des articles 258 et suivants du code civil livre III qui doivent s'appliquer.

Par ailleurs, la responsabilité pour faute de l'Administration est écartée en cas de faute personnelle d'un agent public. Selon ce commissaire de gouvernement français Edouard LAFERRIERE, il y'a faute personnelle si l'acte dommageable révèle de l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences[46].

Ainsi, un agent public qui commet une faute qui lui est propre, même dans l'exercice de ses fonctions, engage sa propre responsabilité et non celle de l'Administration.

[45] A. DEMICHEL, *op. cit.*, p. 168.
[46] B. BARANSHIKIRIYE, *op. cit.*, p.35.

II. Le préjudice comme fondement de la responsabilité pour faute de l'administration

Le préjudice est le dommage qui est causé à autrui d'une manière volontaire ou involontaire. Le préjudice peut être causé par le fait d'une personne, par le fait d'un animal ou d'une chose, ou encore par la survenance d'un événement naturel ; son existence comme son évaluation relèvent du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond. Selon le lexique juridique, le préjudice signifie un dommage matériel (perte d'un bien, d'une situation professionnelle…), corporel (blessure) ou moral (souffrance, atteinte à la considération, au respect de la vie privée) subi par une personne par le fait d'un tiers. Le terme est employé en particulier pour exprimer la mesure de ce qui doit être réparé : on parle de préjudice réparable[47].

a. Nature juridique du préjudice

Pour prétendre à une éventuelle indemnisation, il ne suffit pas seulement qu'il y'ait un préjudice. Celui-ci doit avoir certains caractères. Il doit être certain, représenter une atteinte à un intérêt légitime et être évaluable en argent.

D'autre part, en cas de responsabilité sans faute, c'est-à-dire pour les actes réglementaires réguliers, le préjudice doit, en plus des conditions que l'on vient de citer, réunir deux autres conditions supplémentaires : il doit être anormal et spécial.

1. Le préjudice doit être direct et certain

Pour qu'un préjudice soit réparable par l'administration, le dommage doit être direct. Autrement dit, l'activité de l'administration doit être la cause directe du préjudice. Cependant, la jurisprudence entend de façon assez large le lien de causalité directe[48]. Le lien de causalité peut se trouver rompu par le fait d'un tiers ou par le fait de la victime. Les causes d'exonérations (faute de la victime ou d'un tiers, force majeure, cas fortuit) dégagent totalement ou partiellement selon le cas, la responsabilité de l'administration. Pour ouvrir droit à la réparation, le préjudice doit avoir avec l'action administrative mise en cause une relation directe et certaine.

[47] *Lexiques des termes juridiques*, 21ème éd., Paris, Dalloz, 2014, p.718.
[48] C. LALUMIERE, *op. cit.*, p.126.

Le préjudice doit d'abord être direct. Les difficultés soulevées par cette condition apparaissent surtout au cas de pluralité de causes du préjudice et d'interposition d'un fait de l'homme entre la faute administrative et le dommage. D'une manière générale la jurisprudence écarte la théorie dite de l'équivalence des conditions pour rechercher parmi les faits précédents le dommage celui qui paraît devoir être retenu comme sa cause[49].

Par préjudice certain il faut entendre par là le dommage né et actuel, mais aussi le dommage futur si sa réalisation est inévitable[50].

2. Le préjudice doit être légitime

Le préjudice doit consister dans l'atteinte portée à une situation juridiquement protégée. Le préjudice réparable n'est pas n'importe quel préjudice. Un simple préjudice causé par la faute d'autrui ne suffit pas pour accorder à la victime un droit à la réparation. Tout le problème consiste à préciser cette condition supplémentaire dont la victime doit pouvoir se prévaloir. Pour les uns, cette condition est remplie dès que la victime, justifie de la lésion d'un intérêt ; pour les autres, il faut qu'elle puisse invoquer la lésion d'un droit préexistant ou acquis[51].

3. Le préjudice doit être évaluable en argent

Il peut être matériel ou moral. Le préjudice matériel a toujours été indemnisé. Mais, contrairement au juge judiciaire, le juge administratif a longtemps estimé que les larmes ne se monnayent pas[52]. Il a cependant progressivement dû admettre la réparation d'atteintes à des valeurs non matérielles, puis celle des troubles de toute nature apportée dans les conditions d'existence et enfin en surmontant ses réticences, l'indemnisation du chagrin causé, de la simple douleur morale.

4. Le préjudice doit être anormal et spécial

Le préjudice est anormal lorsqu'il revêt une gravité excédant les aléas normaux de la vie en société. Il est spécial, lorsqu' il est particulier aux victimes. Cela veut dire que s'il visait tous

[49] A. DE LAUBADERE, *op. cit*., p. 734.
[50] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit*., p. 126.
[51] G. SIMBANANIYE, *Le dommage réparable en matière de responsabilité civile*, mémoire, Bujumbura, U.B, Faculté de droit, 1984, p.18.
[52] C. LALUMIERE ; *op. cit*., p.126.

les membres d'une collectivité considérée, il s'agirait d'une charge publique et par conséquent ce préjudice ne serait pas raisonnable.

III. Le lien de causalité entre la faute de l'administration et le préjudice

Définir le lien de causalité reviendrait à déterminer si tel fait dommageable peut être retenu comme cause de préjudice. D'autre part, la notion de causalité qui sera retenue par le juge devra être confirmée par l'expérience. Le juge ne retiendra comme antécédent causal du dommage que les événements dont l'expérience a démontré qu'ils causent semblables préjudices[53].

La causalité est essentielle pour déterminer la responsabilité de l'administration. Elle n'est engagée que s'il est démontré une relation de cause à effet entre le fait dommageable et le préjudice, certaines circonstances pouvant avoir pour conséquence une exonération ou une atténuation de cette responsabilité[54].

Pour que l'administration soit déclarée responsable il est nécessaire que le préjudice se rattache à un fait qui lui est imputable. Le lien de causalité est un élément autonome qui se distingue du fait dommageable et du préjudice.

Le lien de causalité se distingue du fait dommageable dans son existence même, il peut y avoir un fait dommageable et un préjudice sans qu'il y'ait un lien de causalité entre eux[55].

En matière foncière, pour prétendre à la réparation, le dommage doit se rattacher, par une personne ou par une chose, au fait d'une personne publique. Mais la détermination de la personne publique responsable s'avère souvent délicate, en raison de la diversité des fonctions exercées par un même agent, de la participation de plusieurs personnes publiques à la réalisation d'un même dommage, ou des rapports de tutelle.

---

[53] V. NKIRAMACUMU, *Le lien de causalité en matière de responsabilité civile*, mémoire, U.B, Faculté de Droit, 1985, p.7.
[54] https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000158, consulté le 21/10/2023.
[55] V. NKIRAMACUMU, *op. cit.*, p.8.

Section 2. Les autorités administratives mises en cause dans la faute en matière foncière

L'implication des structures administratives dans la gestion de la matière foncière découle du droit coutumier burundais. Le *Mwami* du Burundi était le maître de toutes les terres au Burundi et la terre était une propriété collective inaliénable administrée par le *Mwami* et ses délégués : les *Baganwa* et les *Batware*. Le roi ou mwami attribuait les *itongo* - parcelles de terre - par le biais d'un système social étroitement réglementé et hiérarchisé[56].

A cet effet, le code foncier de 2011 détermine les autorités compétentes pour céder ou concéder la terre de l'Etat aux particuliers ou autres personnes morales de droit public ou privé mais aussi pour faire l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il s'agit entre autres du Président de la République §1er,du Ministre ayant les terres dans ses attributions §2 et du Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions §3. Et Comme l'Etat Burundais est maître de ses terres, il lui appartient de mettre en place des politiques de répartition, gestion et contrôle des affaires foncières.

Ainsi, il a été créé la commission foncière nationale qui donne son avis avant la prise de toute décision d'attribution de terre ou d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il a été ensuite créé la direction de conservation des titres fonciers § 4, le service cadastral au titre de sa mission foncière, d'attribuer à chaque immeuble une référence cadastrale unique, de décrire les propriétés (limites de parcelles, superficie) et d'identifier les propriétaires et leurs droits sur les biens§5, le service foncier communal §6 et enfin le service notarial §7.

§ 1er. Le Président de la République

Le code foncier du Burundi fait une distinction entre les terres du domaine public de l'Etat et celle du domaine privé de l'Etat. En effet, le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. Font également partie du domaine public les

[56]https://landportal.org/node/101253, consulté le 21/10/2023.

biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable[57].

S'agissant du domaine privé de l'Etat, il comprend toutes les terres et eaux de son patrimoine foncier qui ne font pas partie du domaine public. Font également partie du domaine privé de l'Etat, tant qu'ils ne sont pas affectés ou réaffectés à un service ou à un usage public : les biens fonciers vacants et sans maître, les terres du domaine public désaffectées ou déclassées, les terres acquises à titre onéreux ou gratuit par l'Etat, les terres expropriées pour cause d'utilité publique, les terres acquises par prescription et les marais vacants non inondés de façon permanente[58].

Les terres du domaine privé peuvent faire l'objet d'une cession ou d'une concession à titre gratuit ou d'une servitude foncière[59]. La cession et la concession sont des contrats à titre onéreux ou gratuit par lesquels l'Etat transfère à un tiers un droit foncier portant sur une terre de son domaine privé.

La cession à titre onéreux peut être consentie en la forme d'une vente pure et simple ou d'un échange. La cession à titre gratuit ne peut être opérée qu'au bénéfice des personnes ne disposant d'aucune autre terre.

La cession opère transfert définitif du droit de propriété à son bénéficiaire après enregistrement au livre foncier et sous réserve de nullité ou de réserve de nullité ou de résolution du contrat prononcée par la juridiction compétente[60].

Selon l'article 221 du code foncier du Burundi, les terres du domaine privé de l'Etat sont classées en quatre catégories:

- 1ère catégorie : terre rurale d'une superficie n'excédant pas vingt-cinq hectares ;
- 2ème catégorie : terre rurale d'une superficie excédant vingt-cinq hectares ;
- 3ème catégorie : terre urbaine d'une superficie n'excédant pas un hectare ;
- 4ème catégorie : terre urbaine d'une superficie excédant un hectare.

[57]Art. 187 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[58]Art. 214 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[59]Art. 217 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[60] Art. 218 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

Le Président de la République par voie de décret après délibération en Conseil des ministres est compétent pour accorder une cession, une concession ou tout autre contrat portant sur une terre du domaine privé de l'Etat selon les modalités du code foncier, une terre urbaine d'une superficie n'excédant pas ou excédant un hectare[61].

Le droit de propriété exercé en vertu d'un titre foncier, d'un certificat foncier, d'un acte administratif, ou d'un mode coutumier d'acquisition, peut être exproprié pour cause d'utilité publique au bénéfice de l'Etat ou de toute autre personne publique, moyennant le versement d'une juste et préalable indemnité[62].

L'article 417 du code foncier du Burundi énonce que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique comprend:

- Le dépôt du projet justifiant l'expropriation par son promoteur ;
- La déclaration provisoire d'utilité publique ;
- Le rapport d'enquête ;
- L'avis de la commission foncière nationale ;
- Le décret ou l'ordonnance d'expropriation.

La déclaration provisoire d'utilité publique est effectuée et l'expropriation ordonnée pour chaque opération par le Président de la République pour une superficie de terre rurale excédant vingt-cinq hectares et pour une superficie de terre urbaine excédant un hectare[63].

Le président de la République est une autorité administrative qui a des pouvoirs que ce soit en matière de cession ou concession des terres du domaine privé de l'Etat ainsi qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique des terres des particuliers.

Lorsque dans l'exercice de ses pouvoirs, ses agissements portent atteinte au droit de propriété des particuliers, la responsabilité de l'Etat peut être engagée par la personne lésée.

[61]Art. 222 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[62]Art. 411 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[63]Art. 418 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

§ 2. Le Ministre ayant les terres dans ses attributions

Le Ministre ayant les terres dans ses attributions est compétent pour accorder une cession, une concession ou tout autre contrat portant sur une terre rurale du domaine privé de l'Etat d'une superficie n'excédant pas vingt-cinq hectares selon les modalités de la loi[64].

Quant à l'article 418 du code foncier du Burundi, la déclaration provisoire d'utilité publique est effectuée et l'expropriation ordonnée pour chaque opération par le Ministre ayant les terres rurales dans ses attributions pour une superficie de terre rurale n'excédant pas vingt-cinq hectares.

Dans la réalisation de ces missions, il peut empiéter sur les droits des particuliers. Par conséquent, la responsabilité de l'Etat est engagée.

§ 3. Le Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions

Le Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions est compétent pour accorder une cession, une concession ou tout autre contrat portant sur une terre urbaine du domaine privé de l'Etat d'une superficie n'excédant pas un hectare selon les modalités de la loi[65].

La déclaration provisoire d'utilité publique est effectuée et l'expropriation ordonnée pour chaque opération par le Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions pour une superficie de terre urbaine n'excédant pas un hectare[66]. Que ce soit dans la procédure de cession, soit dans la concession de la terre ou dans la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, le Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions peut porter atteinte au droit de propriété des particuliers.

§ 4. Le conservateur des titres fonciers

A. Son rôle en matière foncière

Le rôle de la conservation des titres fonciers est extrêmement important dans les opérations foncières. Elle donne naissance aux droits réels immobiliers, elle donne lieu au transfert de la propriété immobilière et enfin, elle constitue un moyen de publicité foncière. En effet, elle est

[64]Art. 222 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[65]Art. 222 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[66]Art. 418 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

nommée une direction des titres fonciers et du cadastre national placée sous la direction du ministère ayant la justice dans ses attributions[67]. La direction des titres fonciers et du cadastre nationale a pour mission suivante :

- Enregistrer, délivrer et conserver les titres fonciers ;
- Coordonner et centraliser les travaux cadastraux ;
- Prévenir et constater les infractions en matière d'occupation des terres en collaboration avec les autres ministères techniques concernés ;
- Veiller à la bonne application de la loi sur le mesurage et le bornage des terres en collaborations avec les autres ministères techniques concernés[68].

B. Son utilité

I. La naissance des droits réels immobiliers

La propriété n'est pas établie tant qu'une personne n'a pas encore fait enregistrer son bien immeuble. Ainsi, une terre non enregistrée n'est pas protégée par le droit écrit dont le code foncier. C'est ainsi que par l'enregistrement d'une terre, celle-ci entre dans le patrimoine d'une personne privée et est régie par le code foncier.

II. Le transfert de la propriété foncière

A propos de ce rôle, les mutations du droit de propriété ne s'opèrent que par le conservateur des titres fonciers. Sans son intervention, rien ne peut altérer la situation immobilière.

Le transfert d'une propriété immobilière ne peut s'opérer que par la délivrance d'un certificat d'enregistrement par le conservateur des titres fonciers. Selon le code foncier, les mutations immobilières soit entre vifs, soit par décès ne s'opèrent que :

- Par une inscription au livre foncier et sur le titre délivré au nouveau titulaire du droit pour les droits de propriété établis par un titre foncier ;
- par l'enregistrement de la mutation au registre foncier communal et l'établissement d'un nouveau certificat foncier pour les droits certifiés[69].

[67]Art. 1 du décret n°100/065 du 9/4/2003 portant création d'une administration personnalisée de l'Etat dénommée Direction des titres fonciers et du cadastre national, B.O.B., 2003.
[68]Art. 3 de de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[69]Art. 345 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

La propriété qu'évoque le code foncier est soit une propriété du sol, soit celle des immeubles par incorporation. La mutation d'une propriété immobilière est soumise à l'enregistrement quelle que soit sa forme. Il peut être question d'échange ou d'une donation, ou encore d'une vente. Toutes ces mutations ne peuvent opérer le transfert de la propriété immobilière que par le conservateur des titres fonciers. Selon le même code, nulle charge ne peut frapper les droits fonciers si elle n'est pas inscrite au titre ou au certificat, à l'exception des servitudes légales[70].

III. La publicité foncière

La publicité foncière peut être entendue dans deux sens différents. Dans un sens large, elle désigne la publicité de la plupart des droits réels (ou de certains droits personnels) portant sur un immeuble. Dans un sens plus étroit, elle désigne la publicité des droits autres que les droits réels accessoires, c'est-à-dire les privilèges et les hypothèques, qui font l'objet d'une inscription.

Le but de la publicité foncière est identique; elle permet à des tiers de connaître l'existence de droits portant sur un immeuble qui leur seront opposables. Elle contribue à la sécurité du commerce immobilier qui a besoin d'informations générales et fiables sur les immeubles[71].

Elle concerne aussi bien les droits réels principaux que les droits réels accessoires.

La publicité foncière revêt un caractère administratif et non judiciaire. Elle est opérée à l'aide d'une inscription tant sur le certificat foncier que sur les livres fonciers accessibles au public. Toute personne peut les consulter sous la surveillance du conservateur des titres fonciers[72]. Ce dernier ne peut procéder à l'inscription requise que si la personne qui transfère la propriété ou le droit réel est elle-même inscrite sur le titre foncier.

Signalons que parmi les opérations du conservateur des titres fonciers se trouvent l'enregistrement et la tenue des livres fonciers. Par enregistrement, on entend la formalité consistant dans la reproduction de tout ou partie, sur un registre public tenu par un

[70]Art. 345 *in fine* de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[71] J. PIÉDELIÈVRE, et S. PIÉDELIÈVRE, *Publicité foncière*, 2ème éd., defrénois, p. 8.
[72] S.M. KALONDA, *Fonctionnement de la conservation des titres fonciers au Burundi et perspectives d'avenir*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de droit, 1981, p.37.

fonctionnaire public appelé conservateur des titres fonciers, de la teneur des actes ou des écrits qui lui sont présentés par les particuliers[73].

Dans notre droit positif, l'enregistrement est organisé par le code foncier dans ses articles 314 à 327.Par la technique de l'enregistrement ou de l'inscription, les titulaires fonciers ne risquent pas d'être évincés quant à leurs droits. De plus cette formalité permet l'intégration des biens fonciers dans le circuit économique[74].

Quant à la tenue des livres fonciers, il s'agit d'un régime d'immatriculation qui était conçu comme la base d'une organisation foncière et qui a été adopté pendant la période coloniale. Le but de ce régime était de fixer l'assiette du droit de propriété, d'assurer aux titulaires fonciers une garantie à peu près complète, aux acquéreurs ultérieurs une solidarité des titres, aux prêteurs la stabilité des sûretés immobilières[75].

C'est grâce à la procédure d'immatriculation que ce but est atteint, par l'individualisation de chaque immeuble à l'aide d'une inscription sur les livres fonciers en faisant connaitre son état matériel et juridique. Elle établit la preuve d'une propriété et des autres droits réels par la remise d'un certificat d'enregistrement par le conservateur des titres fonciers.

Le titre de propriété fait pleine foi des droits fonciers qui y sont constatés[76].

Ainsi, l'Etat est responsable des erreurs du conservateur des titres fonciers mais en cas de fraude ou de mauvaise foi de ce dernier, il peut exercer une action récursoire.

IV. Difficultés liées à la conservation des titres fonciers

Plus de 90% des propriétés foncières, sur le territoire national, ne sont pas enregistrées aux services des Titres fonciers.[77]Ceux-ci déplorent le retard de la mise en application du nouveau Code foncier de 2011.

L'absence d'enthousiasme pour faire enregistrer les propriétés foncières, est due entre autres à des procédures complexes et longues. Ainsi par exemple : « Si c'est pour une terre

[73] A. GAHIMBARE, De l'enregistrement d'une propriété foncière en droit burundais, mémoire, Bujumbura, U.B., 2001, p.10.
[74]*Idem*, p.8.
[75] S.M. KALONDA, *op. cit*., p. 39.
[76]Art. 317 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[77]Information recueillie auprès du Directeur des titres fonciers et du cadastre nationale.

coutumière, il faut passer par les autorités collinaires, communales, provinciales, les directions générales de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, le cadastre national, le notaire et enfin le titre foncier. Quant aux terres urbaines, il précise qu'il faut la moitié des étapes précédentes ».[78]

Elle est également due un manque criant de sensibilisation surtout en milieu rural car c'est généralement les commerçants qui font enregistrer leurs terres car eux savent que le titre foncier sert de garanti dans une institution financière afin d'obtenir un crédit. Il y a aussi l'éloignement des services des Titres fonciers proches de la population, « Il n'y a que quatre bureaux de Conservateurs à Bujumbura, Ngozi, Gitega et Makamba».

De surcroît, nous soulignons la cherté du titre foncier.

Cependant, le nouveau Code foncier (2011) en son article 321 dispose que « Le territoire est divisé en autant de circonscriptions foncières que de provinces administrées chacune par un Conservateur des titres fonciers, … Des brigades provinciales du cadastre sont créées et chargées particulièrement d'élaborer et de mettre régulièrement à jour les plans fonciers communaux… »

L'existence des conflits fonciers qui sont en pleine essor dans certaines provinces à l'exemple de Bururi et Mwaro font que la plus part des terres dans ces localités ne sont pas enregistrées[79].

§ 5. Le service cadastral

A. Son rôle

Au Burundi, le cadastre est un ensemble d'agents spécialisés de l'Etat réunis en un seul service de l'administration pour dresser et tenir à jour le cadastre d'une part, et d'autre part exercer des activités techniques et administratives répondant à leurs compétences et aux besoins du pays.

Le mot cadastre signifie d'autre part l'inventaire permanent de tous les besoins fonciers du pays tenu et mis à jour périodiquement[80].

[78]Information recueillie auprès du Directeur des titres fonciers et du cadastre nationale.
[79]Information recueillie auprès du Directeur des titres fonciers et du cadastre nationale.
[80] E. NKENGURUTSE, *Les droits d'enregistrement en cas de mutation des propriétés immobilières*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de droit, 1999, pp. 7- 8.

Lorsqu'il a créé le cadastre, en 1807, Napoléon 1er y voyait d'abord un moyen pour établir la fiscalité foncière en vue d'assurer à l'État des revenus stables. D'ailleurs, on a longtemps considéré le cadastre sous un angle financier. Toutefois, les institutions financières internationales lui attribuent aujourd'hui un rôle beaucoup plus large. Cette perspective élargie est en effet essentielle si l'on veut que le cadastre favorise le développement durable. Il faut notamment le voir comme le support matériel du livre foncier, lui-même assise juridique de la protection des droits. C'est la mission foncière du cadastre. En plus de jouer un rôle majeur en matière de fiscalité, le cadastre et le livre foncier permettent de rassurer le propriétaire et les autres titulaires de droit quant à la sécurité de leurs droits et de faciliter l'accès au crédit[81].

Le cadastre existe dans le but de prévenir des doutes et des contestations sur la situation et les limites de chaque propriété privée. Des agents spécialisés, des géomètres, dressent des plans parcellaires de toutes les terres à enregistrer. Le cadastre, autrefois appelé service topographique national, était organisé par le décret du 22 août 1885[82]. Ces attributions ont été revues par le décret n°100/225 du 28 octobre 1981 portant redistribution des attributions des affaires foncières et du cadastre. Selon l'article 16 du décret n°100/065 du 9/4/2003 portant création d'une administration personnalisée de l'Etat dénommée Direction des titres fonciers et du cadastre national, le service du cadastre national dispose d'antennes au niveau des circonscriptions foncières.

Le service du cadastre national est chargé notamment :

- de coordonner, vérifier et centraliser tous les levés cadastraux et topographiques, exécutés par les services publics ou privés agréés ;

- dresser et tenir à jour le cadastre des biens fonciers ;

- procéder au mesurage et au bornage des parcelles bâties ou non bâties ;

- veiller à l'exécution de la loi sur le mesurage et le bornage officiels des terres rurales et urbaines ;

[81] R. DANIEL, *La protection des droits fonciers, facteur-clé de développement durable - l'exemple du Québec*, vol. 54, s.l, septembre 2000, p. 322.
[82]A. GAHIMBARE, *De l'enregistrement d'une propriété foncière en droit burundais*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de droit 2001, p. 29

- prévenir et constater les infractions en matière d'occupation des terres en collaboration avec les autres ministères concernés ;

- diffuser les renseignements du cadastre à l'usage des administrations publiques et des particuliers ;

- délivrer les numéros cadastraux des parcelles en collaboration avec les services du Ministère technique concerné.

Le mesurage officiel ne peut être effectué que par les géomètres du cadastre national ou par les géomètres experts agréés. A cet effet, il est établi un procès-verbal d'arpentage et du bornage, un extrait cadastral par parcelle signé par le géomètre et dûment approuvé par les services du ministère technique concerné[83].

C'est sur demande de la personne intéressée que ces agents du cadastre procèdent au mesurage et au bornage et le requérant devra présenter le PV d'arpentage et de mesurage aux fins d'enregistrement.

Notons cependant que ce PV d'arpentage et de bornage contient les indications suivantes : le jour et l'heure de l'opération ; les noms, prénoms, qualité et domicile des personnes présentes ; les éventuels incidents de l'opération et les dires des parties qui y sont intervenues ; les constatations de l'enquête foncière ainsi permettant de mettre en évidence les particularités du terrain tels les reliefs, les fossés, pistes, sentiers, marais, canaux, constructions, puits, jardins, plantations, cultures, avec les noms des possesseurs s'il y a lieu ; la position des bornes, leur nombre et leurs signification ; les pièces produites par les parties ; le constat de l'accord des parties obtenues sur les limites au cours du bornage ainsi que les éventuelles oppositions et constations émises au cours des opérations de bornage[84].

[83]Art. 17 du Décret n°100/065 du 9/4/2003 précitée.
[84]Art. 332 de la loi n°1/13 du 9 aout 2011 portant révision du code foncier du Burundi

B. Son utilité

Le cadastre joue un rôle tant sur le plan foncier, fiscal, technique que judiciaire.

Au point de vue foncier, le cadastre donne à chaque parcelle, représentée par un plan, un numéro, une surface qui la définit topographiquement et économiquement. En un mot le cadastre donne à chaque parcelle son état civil[85].

Au point de vue fiscal, il est indispensable pour la mise en place d'une fiscalité foncière efficace. Il fournit toutes les données de base nécessaires pour le calcul de l'impôt foncier : surface bâtie et non bâtie[86].

Au point de vue technique, les études techniques concernant les routes ou l'urbanisme par exemple supposent connues la topographie et la répartition des propriétés. L'absence de cadastre oblige une étude préalable. Chaque projet exige donc la réalisation d'un petit cadastre localisé alors qu'un travail systématique et général aurait évité ces retards et ces doubles emplois dans les dépenses[87].

En agriculture, il donnera les plans de base nécessaires à l'étude des améliorations foncières.

Au point de vue juridique, beaucoup de litiges fonciers seraient évités si toutes les parcelles étaient mesurées et bornées. Le cadastre répond à un besoin d'ordre public : par la connaissance de tous les biens fonciers du pays et plus particulièrement de leur emplacement, de leurs limites, de l'identité des personnes qui les détiennent, de la nature des droits exercés sur ces biens, de la manière dont ces terres se situent les unes par rapport aux autres, par la connaissance méthodique de tous ces éléments, l'Etat peut assurer aux citoyens la jouissance paisible et harmonieuse des droits fonciers.

Le cadastre est décentralisé en quatre bureaux régionaux à savoir :

- Le bureau central de Bujumbura qui couvre les provinces deBujumbura, Rumonge, Mwaro, Bubanza et Muramvya ;

[85] A. GAHIMBARE, *op. cit*., p.32
[86] *Ibidem*
[87] *Ibidem*

- Le bureau régional de Makamba qui couvre les provinces du sud comme Bururi et Rutana;
- Le bureau régional de Gitega couvrant les provinces de Gitega, Karusi, Ruyigi, Cankuzo, et Cibitoke ;
- Le bureau régional de Ngozi, qui couvre les provinces de Ngozi, Kayanza, Muyinga et Kirundo.

Chaque circonscription foncière a un conservateur des titres fonciers. Ce qui constitue un avantage.

Au sein de ces circonscriptions foncières ou bureaux régionaux, la direction des titres fonciers et du cadastre national comptent des unités décentralisées. Ces unités sont créées dans les provinces Mwaro, Bururi, Rumonge, Rutana, Cankuzo, Muyinga et Kayanza[88].

C. **Difficultés liées au cadastre burundais**

Puisque les données du cadastre doivent correspondre à celles des livres fonciers, il s'avère nécessaire de confectionner le cadastre à l'échelle de tout le pays. Cela n'est pas le cas au Burundi qui compte quatre bureaux régionaux du cadastre au lieu d'implanter un bureau au moins dans chaque province. La meilleure solution serait de l'implanter dans chaque commune pour rapprocher ce service de la population.

Le pays souffre aussi de la carence des géomètres topographes qui sont chargés de dresser des procès-verbaux d'arpentage et de bornage des propriétés foncières. Ces derniers, outre leur effectif réduit et insuffisant, ne sont pas dotés des moyens matériels suffisants pour faire face à une mission aussi difficile que la leur. Depuis la création des circonscriptions foncières ou bureaux régionaux, le pays n'a pas engagé de nouveaux agents. Chaque bureau a deux géomètres topographes et un pour chaque entité décentralisée.

Les géomètres exécutent leur travail à chaque demande. Cela nécessite un déplacement du personnel technique et du matériel nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, occasionne

[88]Information recueillie auprès du Directeur de la direction des titres fonciers et du cadastre national.

une perte de temps, des contestations et des vérifications qui doivent se répéter à chaque requête[89].

§ 6. Le service foncier communal

A. Son rôle

En son article 5, la loi organique n°1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale autorise les communes à créer et à gérer tout service public dont a besoin la population. C'est dans ce cadre que les communes ont procédé à la mise en place des services fonciers communaux (SFC) afin de faire face notamment à l'insécurité foncière généralisée qui aboutit aux nombreux conflits fonciers.

Les services fonciers communaux ont été créés dans le cadre de la décentralisation des communes figurant dans la loi fondamentale du Burundi. En vertu de la Constitution de la République du Burundi en vigueur et de la loi n° 1/ 23 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale qui accordent aux communes une autonomie administrative et financière, des expériences pilotes de gestion foncière décentralisée à travers la mise en place et le fonctionnement des SFC ont été initiées à partir de 2008 pour faire face à ce problème et en vue d'inspirer le projet de code foncier qui était en cours de rédaction. L'expérimentation des SFC a débuté depuis fin 2007-début 2008- dans 4 communes pilotes appuyées par la Coopération Suisse et l'Union Européenne. Deux ans plus tard, le décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi a vu le jour énonçant de manière claire la création du SFC. La promulgation de la loi n° 1/13 portant révision du code foncier du Burundi est intervenue pour instaurer un cadre légal par excellence aux SFC et surtout pour établir la valeur juridique du document délivré à ce niveau, le certificat foncier communal[90].

[89]Information recueillie auprès du Directeur des titres fonciers et du cadastre national.
[90] APDH, *Rapport qualitative sur les services fonciers communaux au Burundi, Avancées, incertitudes et défis*, février 2014, p.6.

Selon l'article 383 du code foncier, les droits réels non enregistrés par le conservateur des titres fonciers peuvent l'être par le service foncier communal qui délivre à leurs titulaires des certificats fonciers.

En vertu du code foncier en vigueur, en son article 388, le certificat foncier est établi sur demande de l'intéressé soit selon les droits unanimement reconnus d'après les usages actuels du lieu, soit selon la délimitation d'un immeuble consacrée lors de la dernière exécution d'un jugement coulé en force de chose jugée. La procédure d'établissement d'un certificat foncier ne peut être effectuée que par le service foncier communal.

B. Son Utilité

Pour la mise en œuvre de la procédure de certification, dans le respect de la législation communale, la commune met en place un service foncier communal chargé notamment :

1° d'identifier et de sécuriser les modes d'appropriation du sol reconnus et protégés par la loi, à l'exception des terres enregistrées, des zones protégées et des terres domaniales et des établissements publics ;

2° d'archiver et de conserver les documents et plans relatifs aux droits fonciers sécurisés ;

3° d'assurer la gestion du domaine immobilier de la commune et notamment d'en tenir l'inventaire à jour ;

4° d'appuyer et d'assister les opérations d'enquête foncière prescrite dans les opérations de gestion domaniale[91].

Afin de permettre au service foncier communal d'établir localement l'existence des modalités d'exercice des droits réels, des commissions de reconnaissance collinaire sont organisées au niveau de chaque colline géographique conformément aux dispositions de l'article 394 ci-après[92].

[91]Art. 384 de la loi n°1/13 du 9 aout 2011 portant révision du code foncier du Burundi.
[92]Art. 385 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

Pour assurer le suivi des activités de sa compétence, le service foncier communal met en place et tient les documents appropriés notamment:

1° un registre chronologique des demandes de certificat foncier ;

2° un registre foncier recensant, par folio spécifique, numéroté, les actes portant sur les parcelles objet du certificat foncier ;

3° un plan foncier communal lequel indique :

- Les dépendances domaniales ;
- Les parcelles titrées ;
- Les parcelles faisant l'objet de certificat foncier délivré par le service foncier communal ;
- Les terrains ayant faits l'objet d'une reconnaissance mais pour lesquels les limites et les droits restent litigieux ;
- Les limites des aires soumises à un régime juridique dérogatoire à la présente loi.

Le plan foncier communal doit être établi en collaboration étroite avec l'administration du cadastre et des titres fonciers[93].

La procédure suivie pour obtenir le certificat foncier communal auprès du service foncier communal est prévue à partir de l'article 388 jusqu'à l'article 407 du code foncier. Le certificat foncier communal peut se transformer en titre foncier[94].

C. Difficultés liées au service foncier communal

Jusqu'au mois de février 2024, 116 SFC ont été créés sur le plan national. Parmi ces 116 SFC, seuls les 95 sont opérationnels avec l'appui de différents partenaires. Les 15 SFC ne sont pas pratiquement fonctionnels car ils travaillent sous l'appui du financement de la commune et ne traitent que des cas isolés sur demande de l'intéressé tandis que les 6 SFC ne sont pas fonctionnels[95].

[93]Art. 286 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[94]Art. 410 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[95] Informations recueillies auprès d'un membre de la Commission Foncière Nationale du nom de Gérard MANIRAKIZA

Nous soulignons des problèmes liés au manque des fonds communaux pour rendre effectifs ces services fonciers communaux. L'autre problème soulevé est le manque de volonté des communes ainsi que le manque de personnel qualifié pouvant servir convenablement ceux qui cherchent le service foncier communal.

Les services fonciers communaux devraient donner des rapports hebdomadaires à la direction des titres fonciers et du cadastre national pour une franche collaboration entre les services ayant en charge la gestion des titres fonciers. Mais, en pratique, ces rapports ne sont pas donnés[96].

Tant que les communes ne disposent pas des moyens financiers pour faire fonctionner les services fonciers communaux, on comprend que la sécurité juridique des propriétés foncières reste à désirer au Burundi.

A cet effet, il fallait que l'Etat octroie à chaque commune un fonds spécifique pour faire fonctionner les services fonciers communaux afin de pouvoir sécuriser les droits fonciers de la population burundaise.

§7. Le notaire

Les notaires sont des officiers publics chargés de recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire conférer le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt en minute, en délivrer des grosses, brevets, expéditions et extraits[97]. Le contrat de vente immobilière doit être passé sous forme authentique[98]. Ce qui justifie l'extrême nécessité du notaire en matière de protection de la propriété foncière des particuliers.

[96] Informations recueillies auprès d'un membre de la Commission Foncière Nationale du nom de Gérard MANIRAKIZA.
[97] Art. 3 de la loi n°1/06 du 27 mars 2023 portant modification de la loi n°1/004 du 9 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que le statut de notaire.
[98] Art. 59 al.1 loi n°1/06 du 27 mars 2023 précitée.

Conclusion du premier chapitre

Pour conclure ce chapitre sur la responsabilité administrative en cas de faute en matière foncière, il convient de rappeler qu'il a été question de montrer la notion de responsabilité administrative, les conditions de sa mise en œuvre et les personnes administratives impliquées dans la gestion foncière. La responsabilité administrative est engagée s'il y a eu une faute commise par un agent ou fonctionnaire de l'administration qui cause un préjudice à autrui et qu'il y'ait un lien de causalité entre la faute et ce préjudice. Cette faute peut être une faute de service ou une faute personnelle ou il peut arriver qu'il y'ait enchevêtrement entre ces deux types de faute. Pour prétendre à l'indemnisation, le préjudice doit avoir certains caractères. Il doit être certain, représenter une atteinte à un intérêt légitime et être évaluable en argent.

D'autre part, en cas de responsabilité sans faute, c'est-à-dire pour les actes réglementaires réguliers, le préjudice doit, en plus des conditions que l'on vient de citer, réunir deux autres conditions supplémentaires : il doit être anormal et spécial. C'est lorsque toutes ces conditions seront réunies que le préjudice sera par conséquent réparé par le juge administratif.

La deuxième section nous a indiqué les personnes administratives impliquées dans la gestion foncière. Il a été question de rappeler les autorités administratives pouvant céder, concéder ou exproprier pour cause d'utilité publique. Cette section énonce les services en charge du domaine foncier entre autres la conservation des titres fonciers, le cadastre national, le service foncier communal et le service notarial. Nous avons constaté que malgré l'importance de l'existence de ces services en général et particulièrement de l'enregistrement des terres des citoyens, ces derniers ne sont pas majoritairement enregistrés suite aux nombreux défis. C'est au cours de cette section que nous avons également constaté le manque de collaboration entre les services en charge de la gestion foncière au Burundi. Au cas où les autorités administratives ou ces services en charge de la gestion du domaine foncière portent atteinte au droit de propriété des citoyens et que les conditions d'engagement de la responsabilité administrative sont réunies, cette dernière sera engagée.

CHAPITRE II : LES CONSEQUENCES DE LA FAUTE ET LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE FONCIERE

Au cours de ce Chapitre, il sera question d'analyser les conséquences entrainées par la faute en matière foncière. Parce que la faute du service public en matière de responsabilité de l'Administration est une expression désignant tout défaut de fonctionnement des services publics de nature à engager la responsabilité pécuniaire de l'Administration à l'égard des administrés[99], il est question de déceler les suites fâcheuses, les dégâts, que la faute administrative entraîne en matière foncière notamment dans l'immatriculation et l'expropriation.

La faute administrative s'appréhende en fait comme une atteinte au droit de propriété. Certes, l'article 36 de la Constitution de la République du Burundi et 16 du code foncier prévoient des restrictions légales au droit de propriété. Le droit de propriété est donc un droit fondamental, c'est un droit protégé par le juge constitutionnel, contre le législateur et en vertu de la Constitution. Cette protection doit cependant, rappelle le conseil constitutionnel, être organisée en fonction des atteintes qui peuvent lui être portées dans l'intérêt général. Elles font en quelque sorte, partie intégrante d'un droit qui n'est pas absolu.

Le juge constitutionnel précise ainsi que le droit de propriété doit aussi être reconnu, au moins en partie, comme l'exercice d'une fonction sociale pour l'utilité générale. C'est admettre la socialisation progressive du droit de propriété, résultant de la multiplication des restrictions imposées à celui-ci. Le développement de la planification urbaine, du droit de préemption, le droit rural, ou encore le développement du recours à la procédure d'expropriation favorisé par l'élargissement constant du concept d'utilité publique en sont les manifestations les plus frappantes[100]. Lorsque l'administration foncière cause des dommages aux particuliers, la victime dispose de voies légales afin que l'administration fautive réponde de ses actes.

Dans cette perspective, nous identifierons les conséquences de la faute en termes de dommages causés sur le droit de propriété (section 1) et les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité de l'administration fautive (section 2).

---

[99]Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 21ème éd., 2014, p. 426.
[100] J.F. STRUILLOU, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, Paris, l'Harmattan, 1996, p. 19.

Section1 : Les conséquences dommageables de la faute administrative en matière foncière

Au Burundi, le droit de propriété est établi soit par un titre foncier établi par le conservateur des titres fonciers, soit par un certificat foncier communal établi par le service foncier communal reconnaissant une appropriation régulière du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain[101]. L'immatriculation en constitue un préalable essentiel car c'est la voie par laquelle une personne privée accède, pleinement et juridiquement, à la propriété d'un bien immeuble. Il s'agit en fait de faire asseoir ses prétentions sur l'immeuble, en dégageant le bien en question de l'emprise de la collectivité. Une fois un bien immeuble est enregistré, il est susceptible de rentrer dans le commerce, de passer d'une main à une autre.

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée[102].

Cependant, on constate que ces procédures instruites par les autorités administratives peuvent s'accompagner des abus qui lèsent les personnes privées. L'action administrative brille parfois par une absence totale de légalité, là où elle devrait être présente, et occasionne ainsi des dommages à la propriété privée. Au cours de cette section, il sera question de relever, au premier paragraphe, les conséquences de la faute administrative dans la procédure d'immatriculation et les conséquences de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique entachée d'irrégularités au deuxième paragraphe.

§ 1. Les conséquences d'une immatriculation fautive du chef de l'administration

Au cours de ce paragraphe, il sied d'indiquer que les fautes commises pendant la procédure d'immatriculation entrainent des conséquences fâcheuses au patrimoine du particulier qui voulait protéger sa propriété foncière en cherchant à la sécuriser par l'enregistrement au titre

[101]Art. 313 la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[102]Art. 36 de la Constitution de la République du Burundi du 17 mai 2018.

foncier. Ces dérapages fragilisent enfin la force probante du titre foncier qui devrait être à l'abri de toute contestation.

A. Les conséquences matérielles de la faute de l'administration

Un arrêt d'avril 1948 du Tribunal Territorial de l'Urundi exprima que : « *La question foncière était intimement liée au pouvoir politique. C'est de la terre - champ, friche ou pâture - que provenaient les principaux revenus des chefs et c'était dans leur faculté d'en dispenser ou d'en priver que résidait en grande partie leur pouvoir*[103] ». Ainsi, les problèmes liés à la légitimité, à la maitrise, à l'exploitation et au partage équitable des terres ont été source de conflits, de rapport de forces entre les différents acteurs en présence notamment l'Etat d'une part, et les particuliers d'autre part.

C'est dans ce contexte que le système de l'immatriculation s'installe dans la législation burundaise et permet à un individu d'en asseoir sa propriété, de la délimiter et d'en fixer de manière irrévocable son droit, en le consacrant dans un acte public.

La propriété foncière est le droit d'user, de jouir, et de disposer d'un fonds d'une manière absolue et exclusive, sauf restrictions résultant de la loi et des droits réels appartenant à autrui[104].

Le conservateur des titres fonciers procède à l'enregistrement des droits fonciers lorsque cette formalité est rendue obligatoire par la loi ou lorsqu'elle est demandée par une personne physique ou morale qui désire ainsi bénéficier des protections légales qui y sont attachées.

Le conservateur ne procède à l'enregistrement qu'après avoir préalablement vérifié la base légale et l'étendue du droit dont l'enregistrement est requis. La superficie est délimitée par le bornage de l'immeuble[105].

La terre est une « *divinité génitrice dont la mission est de pourvoir aux besoins des hommes* »; elle est source de vie; elle se prête mais ne se soumet pas aux hommes; l'individu n'a de

[103] L. De CLERCK, « Le Régime foncier au Burundi », *in Revue administrative et juridique du Burundi*, premier trimestre, 1971, p.6.
[104] Art. 16 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.
[105] Art. 314 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

droits et de devoirs qu'en fonction du groupe auquel il appartient ; il n'est que le « *maillon d'une chaîne*[106]».

C'est en effet, à travers la procédure d'immatriculation que la garantie des droits sur un immeuble des particuliers est assurée car tant que le conservateur des titres fonciers n'a pas inscrit ces droits sur le titre foncier, ils n'existent pas aux yeux de la loi.

De ce fait, la matière foncière, qui englobe l'ensemble des règles gouvernant l'accession à la propriété foncière par les personnes privées, recouvre des enjeux indéniables. Lors d'une immatriculation, il ne s'agit pas seulement de dégager des prétentions collectives pour asseoir des prétentions individuelles ; cela va plus loin, l'instinct de possession est profondément enraciné dans la nature de l'homme, le droit à une propriété immobilière stable correspond à un besoin universel et permanent chez l'individu. La propriété immobilière s'impose comme condition de l'indépendance et de la liberté de l'homme. Du point de vue d'un individu, la sécurisation foncière est perçue comme une condition pour assurer la subsistance de la famille et pour assurer la transmission des terres aux héritiers[107].

Ainsi, la faute de l'administration commise, au cours de la procédure d'immatriculation, lèse une partie car elle empêche la réalisation ou l'expression d'un quelconque droit sur son terrain à immatriculer. Par conséquent, les attentes, les espoirs, les chances, les opportunités que le titre de propriété recherché pouvait accomplir dans la vie des individus ne seront pas réalisés. L'accession à la propriété privée est donc source de multiples enjeux qui peuvent ne pas être atteints à cause de la faute administrative. Il peut s'agir des enjeux d'ordre économique et des enjeux d'ordre social et cela empêche le propriétaire de l'immeuble à consolider son droit de propriété. Selon E. C. GIANOLA, dans les représentations populaires, le terme « terre » a tendance à évoquer un objet, support principal d'activités productrice. Cette perception n'est que partielle car la terre ne se réduit pas à un bien, source de richesses même dans les sociétés qui se caractérisent par la prédominance du modèle économique. La terre est aussi un espace sociopolitique : un territoire pour les diverses unités politiques (Etat, communes, chefferie),

---

[106] G.A. KOUASSIGAN, « Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale », *in L'HOMME D'OUTRE-MER*, Collection publiée par l'Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer, Paris, 1966, p. 1.

[107] H. OUEDRAOGO, *Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, p. 1, trouvé sur le site : https://www.hubrural.org/IMG/pdf/mythes-impasse-de-limmatriculation-fonciere-et-necessite-de-dapproches-alternatives-par-hubert-ouedraogo-2.pdf, consulté le 9/10/2023.

un lieu d'habitation pour les familles et un support des hiérarchies et des identités sociales pour les communautés qui sont inscrites sur son territoire[108] .

La faute administrative réalisera un manque à gagner pour le requérant évincé et une perte éprouvée dans l'éviction de ses prétentions.

B. La fragilisation de la force probante du titre foncier

La procédure d'immatriculation aboutit à la délivrance du titre foncier qui constitue le point de départ des droits et charges réels existant sur l'immeuble. Avant l'inscription, ces droits n'existent pas. Les droits réels immobiliers existent dès qu'ils sont inscrits au titre foncier et les conventions dans notre droit ne peuvent créer ni transférer ces droits. Elles ne font naître qu'un droit personnel à devenir titulaire d'un droit réel. Entre parties contractantes comme à l'égard des tiers, ces droits réels immobiliers naissent par l'intervention du certificat des titres fonciers (C.T.F.) qui a le pouvoir de procéder aux inscriptions sur les livres fonciers. Les articles 313 et 314 du code foncier posent ces principes. Ils subordonnent la constitution des droits fonciers à l'intervention constante du conservateur. Tant qu'il n'a pas inscrit ces droits sur le titre foncier, ils n'existent pas aux yeux de la loi.

L'article 317 du code foncier énonce le principe de la force probante : le titre foncier fait pleine foi des droits fonciers qui y sont constatés. Lorsqu'il y'a fraude de la part de l'acquéreur ou de toute personne justifiant d'un intérêt suffisant ou que le titre foncier a été dressé en vertu d'un contrat entaché de nullité ou d'une ordonnance d'investiture obtenue par surprise, il y a lieu à la rétrocession avec dommages et intérêts s'il y'a lieu.

Les causes de résolution du contrat ne donnent ouverture qu'à des actions personnelles en dommages intérêts, à moins que la propriété de l'immeuble soit encore intacte sur la tête de l'acquéreur, auquel cas il y a lieu à la rétrocession de l'immeuble avec dommages intérêts éventuellement[109] .

---

[108] E. C. GIANOLA Cité par J.H. RAKOTOVAO *in Gestion foncière décentralisée et accès des groupes vulnérables à la sécurisation foncière : cas de la commune rurale de SOAVINANDRIANA ISTASY*, Université d'ANTANANARIVO, mémoire, Faculté de droit, d'économie de gestion et de sociologie, Département de sociologie, 2010, p. 15.

[109] Art. 317 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

Lorsque les indications portées au procès-verbal de bornage ou le croquis d'un immeuble enregistré sont reconnus inexacts ou incomplets, la rectification s'impose sous réserve de ne pas porter atteinte aux droits enregistrés des voisins. L'ancien titre foncier erroné est alors annulé au livre foncier. Ce titre de remplacement est enregistré au livre foncier et délivré au propriétaire avec renvoi au folio du titre foncier antérieur et mention de la cause pour laquelle il est délivré. Le nouveau titre foncier n'est différent de l'ancien que quant aux mentions inexactes ou omissions relevées. Le conservateur retient l'ancien titre foncier et le procès-verbal y relatif, et les inscrit à son livre journal[110].

En dehors de ces hypothèses spécifiées par la loi, le droit de propriété inscrit ne peut plus être attaqué, il devient intangible.

Mais, après une période de trente ans, le titre foncier obtenu par fraude est inattaquable si la personne lésée n'a pas intenté une action en justice pendant cette période. Avant la prescription, elle doit prouver qu'elle est restée dans l'ignorance de la procédure ayant abouti à sa délivrance. Selon l'article 22 du code foncier, celui qui acquiert de bonne foi un immeuble et en jouit d'une manière paisible, continue, publique et non équivoque pendant trente ans, en acquiert la propriété par prescription.

Pour permettre aux titulaires des droits fonciers d'avoir une garantie suffisante quand ils traitent avec les tiers, le législateur a cherché à accroître la force probante du titre foncier.

L'intérêt supérieur de la sécurité des transactions immobilières commande que le droit de propriété régulièrement enregistré ne soit pas attaqué. Le souci du législateur était de garantir une circulation facile et une sécurité des biens immobiliers en prescrivant le principe de l'intangibilité.

Le titre de propriété entaché d'illégalité risque cependant d'être considéré comme un voile servant à couvrir toutes les manœuvres commises en vue d'aboutir à son établissement. Cette force probante découle des autres caractéristiques des livres fonciers : la publicité et la légalité. Ces principes dominent notre système foncier et solidairement la naissance et la transmission

[110]Art. 318 de la loi n°1/13 du 9 août 2011 précitée.

de la propriété immobilière. Edifié sur ces principes, notre système foncier assure aux propriétaires fonciers une garantie de sécurité dans les transactions immobilières[111].

Malgré ces précautions, qui ne sont pas rigoureusement appliquées dans la pratique, l'immatriculation peut léser des droits légitimes et apparaître comme une procédure inhumaine qui perpétue des injustices[112].C'est pour cette même raison que l'article 320 du code foncier dispose que l'Etat est responsable des erreurs du conservateur. Cette responsabilité ne peut excéder la valeur du fonds des constructions et plantations au moment où l'erreur a été commise augmentée d'un intérêt de 12% par an.

Ainsi**,** la faute de l'administration entraîne le retrait du titre foncier. C'est dire qu'elle constitue une dérogation exceptionnelle à la force probante et aux valeurs irréfragables du titre foncier. Ce qui fragilise le titre foncier et lui retire sa force inébranlable sur lequel le régime foncier d'immatriculation serait sans garantie.

§. 2. Les conséquences de la faute dans la procédure d'expropriation

Parmi les modes d'acquisition forcée des biens dont dispose l'administration, l'expropriation occupe une place privilégiée. Touchant la propriété des biens immobiliers qui bénéficient d'une protection particulière eu égard à la valeur patrimoniale qui leur est traditionnellement attachée, elle fait figurer la prérogative de puissance publique tout à fait exorbitante[113]

L'expropriation peut être définie comme « l'acte juridique posé par un pouvoir public en vue de priver une personne de sa propriété sans son consentement, voire contre son gré ». La dépossession totale et définitive est indispensable. Cette procédure est une prérogative des pouvoirs publics de sorte qu'elle relève du droit public[114].

---

[111] B. NUNI, *L'inattaquabilité du droit de propriété consacré au certificat d'enregistrement*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de droit, 1988, pp. 30-31.
[112] A. MPESSA, « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système Torrens au Cameroun » *in Revue générale de droit*, Volume 34, numéro 4, 2004, p.630, trouvé sur le site : https://doi.org/10.7202/1027311ar, consulté le 11/09/2023.

[113] Y. BRARD, *Droit administratif des biens et de la fonction publique*, Paris, Presse universitaire de France, 1985, p. 177.
[114] Z. VROLIX, *L'autorité administrative peut-elle tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation ?,* Travail de fin d'études Master en droit à finalité spécialisée en droit public etadministratif, Université de Liège, Faculté de droit, de science politique et de criminologie, Département de Droit, 2016, pp. 11-12.

Yves BRARD abonde dans ce sens en définissant l'expropriation comme l'opération par laquelle l'administration obtient la cession forcée d'un immeuble dans un but d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable[115]. Cet auteur ajoute par rapport au premier la notion d'indemnité juste et préalable.

Ses caractères la distinguent d'autres modes de cession forcée tels que la réquisition et la nationalisation :

• La réquisition peut être définie comme un procédé temporaire de dépossession forcée permettant à la collectivité publique de contraindre d'office un individu à lui céder l'usage de ses biens matériels, immobiliers, les services de son entreprise ou même de sa personne pour satisfaire un but d'intérêt général et moyennant une indemnisation[116]. En matière foncière, la réquisition est une sanction d'un manquement des titulaires des droits réels ou des propriétaires des biens visés[117].

• La nationalisation est l'acquisition forcée d'une entreprise privée par la puissance publique. Elle est nécessairement opérée par une loi[118].

Selon l'article 36 de la constitution, l'expropriation ne peut s'effectuer que « pour cause d'utilité publique, dans les cas et la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

C'est toutefois en raison du caractère préalable de l'indemnisation que si l'indemnité provisoire excède l'indemnité provisionnelle, l'exproprié a droit à des intérêts compensatoires dans la mesure de l'excédent. L'indemnité doit être juste, c'est-à-dire qu'elle doit représenter pécuniairement la valeur entière du bien exproprié[119] .

Face au propriétaire qui revendique son droit de demeurer le maître de son bien se dresse la collectivité qui réclame des routes plus nombreuses et meilleures, des canaux élargis, des

[115] Y. BRARD, *op. cit.*, p. 179.
[116] H.M. NEDJOUA, *Les atteintes publiques à la propriété privée immobilière*, thèse, Faculté de Droit, Université de Lorraine, 2020, pp. 567-568.
[117] E. NUKURI, *op. cit*., p. 257.
[118] Y. BRARD, *op. cit.*, p. 179.
[119] M.A. FLAMME, *Droit administratif*, tome 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 841.

aérodromes, des plaines de sport, des parcs, des logements, des écoles, des bureaux, voire des cités administratives. D'où la technique de l'expropriation pour cause d'utilité publique[120].

La vie sociale exige un minimum de sacrifice de la part des propriétaires. En effet, la socialisation progressive du droit de propriété conduit à admettre que certaines restrictions puissent y être faites. Néanmoins, ces restrictions ne doivent pas s'accompagner d'illégalités car, cela aboutit à des dépossessions illégitimes (A).

Si le pouvoir a été donné à l'administration, et partant à l'Etat, d'acquérir de manière autoritaire les biens des particuliers, cette administration doit assumer toutes les obligations qui sont les siennes, et appliquer sa propre réglementation, c'est-à-dire se sentir obliger par les normes qu'elle a elle-même édictées. Ainsi, si au travers de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'administration verse dans des irrégularités, et par quelques contournements étrangers à l'exigence d'utilité publique, on est alors gravement exposé à l'insécurité juridique (B).

A. La dépossession illégitime du droit de propriété

Le concept de privation de propriété englobe non seulement les expropriations formelles ; mais également les expropriations de fait. La privation se définit par la dépossession de l'objet de propriété en enlevant le bien ; la dépossession retire les attributs de la propriété. En définitive ; la privation de propriété vise spécialement le transfert du bien au profit d'une personne publique ou privée[121].

Le droit de propriété foncière, garanti par la DUDH, la CADHP, et la Constitution du Burundi ne peut être exproprié que sur base des lois appropriées « internes et internationales ». Le droit burundais exige l'existence d'une loi conforme aux lois appropriées internes et internationales qui prévoit les cas et la manière dont l'on peut être privé de sa propriété foncière. Au niveau des conditions constitutionnelles de l'expropriation, la lecture du droit burundais nous renseigne que l'expropriation ne peut être ordonnée que conformément à la loi (principe de

[120] M.A. FLAMME, *op. cit*., pp. 870 – 871.
[121] J.F. STRUILLOU, *op. cit.*, p.44.

légalité), pour satisfaire un objectif d'utilité publique (principe de légitimité) et moyennant une juste et préalable indemnité (principe de proportionnalité)[122].

Le respect strict de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est prévu au titre V, chapitre II du code foncier et spécialement à l'article 416 qui dispose que les formalités administratives et judiciaires prévues dans le présent chapitre sont prescrites à peine de nullité.

S'il est avéré qu'une expropriation a été faite pour cause d'utilité privée ou aux fins personnelles, il s'agit là d'une atteinte grave au principe sacro-saint de l'inviolabilité du droit de propriété, droit fondamental de l'homme.

Le fait de priver un propriétaire de sa propriété foncière s'analyse comme une violation manifeste de la propriété immobilière de manière unilatérale, en méconnaissance totale des règles. La faute administrative, entendue comme des dysfonctionnements administratifs au cours de la procédure d'expropriation réalise une atteinte au droit de propriété.

B. L'insécurité juridique résultant de l'atteinte au droit de propriété

Le principe de sécurité juridique s'inspire en droit administratif des règles visant à assurer la connaissance du droit applicable et la stabilité des situations juridiques[123].

L'Etat est assimilé à une personne (le monarque) qui ne peut remplir ses missions qu'au moyen du droit, et dans son respect. Le souverain est limité par le principe de légalité, qui place le droit au-dessus de l'Etat, et qui le suppose exister objectivement indépendamment de l'Etat. Or ainsi conçu, l'Etat de droit est devenu un modèle matériel : il correspond à une revendication (celle que l'Etat respecte ce droit supérieur), non à une technique qui indiquerait une limitation juridique[124].

L'État n'est pas une personne morale (c'est-à-dire abstraite) de droit public comme une autre. Il est tout à la fois le « *dépositaire de la souveraineté, l'instrument du pouvoir politique et le porte-parole de l'intérêt général* ». En ce sens, la mission première de l'État est de permettre l'exercice de la souveraineté nationale qui appartient au peuple. En particulier, l'État : édicte

[122] E. NUKURI, *op. cit.*, p. 317.
[123] https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000980, consulté le 10/10/2020
[124] E. MILLARD, *L'Etat de droit, idéologie contempraine de la démocratie*, 2007, p.6 trouvé sur le site : https://shs.hal.science/halshs-00126251/file/Etat_de_droit.pdf, consulté le 1O/10/2023

les règles de droit (lois, décrets, etc.) qui s'imposent au corps social et à lui-même. La soumission de l'État au respect de la règle de droit constitue d'ailleurs la définition « *sommaire et traditionnelle* » de l'État de droit[125].

La société bien organisée est celle où se trouve établie et garantie la suprématie du droit, *the rule of law*[126]. C'est à la loi qu'il revient de concilier le respect des droits individuels, avec la prérogative légitime que possède l'Etat pour mener à bien les tâches que l'on déclare être d'intérêt général et que l'on admet communément comme telles[127].

Ainsi, dans la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'insécurité juridique découle du fait que l'administration fait divers remparts aux règles juridiques régissant cette procédure. Dans certaines situations, il ne s'agit plus d'une expropriation pour cause d'utilité publique mais aux fins personnelles. Dans d'autres situations, nous assistons à l'expropriation sans indemnité juste et préalable ou des expropriations de fait. En effet, l'occupation illégale d'une propriété pendant une longue période, assortie de l'impossibilité d'en faire usage quelconque et d'en disposer librement, ainsi qu'une interdiction d'y accéder est donc assimilée par les organes juridictionnels de Strasbourg à une expropriation de *facto* car ; dans cette hypothèse, les droits de propriété des requérants sont entièrement vidés de leur substance même s'ils restent formellement intacts. Ainsi cette notion est définie, par équivalence, dans ses effets, à une privation de propriété. Il y a expropriation de fait sans transfert du bien si les attributs d'exclusivité ou de transférabilité sont irrévocablement et complètement supprimés. Autrement dit, il y a expropriation de fait lorsqu'une atteinte réduit à néant et irrévocablement l'exercice des attributs de propriété sans transfert du bien[128].

Il y a persistances des expropriations illégales : « *Des autorités non compétentes continuent à ordonner des expropriations, des expropriations sont ordonnées en violation des procédures légales prescrites sous peine de nullité, expropriations déguisées en cessions ou concessions*

[125]https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-de-l-etat, consulté le 10/10/2023
[126]M. DJIDARA, *La fonction administrative contentieuse*, tome 5,Paris, L.G.D.J., Paris, 1972, p.7
[127]*Idem*, p. 15
[128] J.F. STRUILLOU, *op. cit*., p. 49.

(accaparement foncières, captage d'une ressource rare), Expropriation sans indemnités préalables[129] ».

Atitre d'exemple nous pouvons citer l'exemple jurisprudentiel ci- dessous :

Affaire R.A.C 2230 NKARIZA contre commune Mukike

Dans l'affaire R.A.C 2230, l'entreprise CONSOFF a gagné le marché d'un projet d'adduction d'eau communautaire pour le compte de la commune Mukike sur financement du PREBU et au moment de l'exécution des travaux, l'entreprise CONSOFF a détruit l'ouvrage existant, des cultures, de patate douces, pommes de terre, des blés, haricots et petits poids ainsi que des boisements de cèdres, punis pâtura et bambous appartenant au requérant.

D'abord le requérant précise que le terrain irrégulièrement exproprié et occupé par les infrastructures d'eau financées par le PREBU et construites par CONSOFF pour le compte de la commune Mukike a une superficie de 1.020m. Ensuite, il montre que les cultures et boisements endommagés avaient une valeur estimée par l'agronome communal à 1.360.416 Fbu tandis que les travaux et ouvrages détruits antérieurement réalisés par le requérant lui avaient coûtés un montant de 6. 289. 653 Fbu. Enfin, le demandeur réclame à la commune Mukike, à l'entreprise CONSOFF et au PREBU, l'indemnisation pour son terrain irrégulièrement exproprié, son adduction d'eau, ses cultures et boisements détruits. Pour l'ouvrage, les cultures et boisements endommagés, le requérant demande la condamnation des parties citées à lui payer la somme de 1. 360. 416 Fbu+ 6. 289. 953 Fbu = 7. 650. 069 Fbu et 510.000 pour son terrain de 1.020m.

De son coté, PREBU réagissant aux demandes du requérant indique dans ses écritures qu'il a financé une adduction d'eau potable sur demande de la population bénéficiaire et de l'administration locale de la commune Mukike et de la province de Bujumbura rural. Quant à la zone de captage et aux endroits de passage des tuyaux, l'administration de la commune Mukike a signalé à NKARIZA d'entrer en contact avec l'administration locale et que le PREBU et l'entreprise qui exécutent les travaux n'ont aucune responsabilité que l'estimé PREBU, compte tenu des éléments ci-dessus, il n'a aucune responsabilité et que NKARIZA

[129] E. NUKURI, « La gouvernance foncière en matière d'expropriation au Burundi sous l'empire du code foncier de 2011: Des questions qui restent posées » *in IOB Burundi* Conférence, 2018, p.6.

devrait s'adresser à l'administration locale qui a exprimé la demande de financement et qui a indiqué au PREBU les lieux d'exécution des travaux que l'entreprise CONSOFF qui a gagné le marché d'exécution des travaux n'a non plus aucune responsabilité car elle a été mandatée par le PREBU.

En conclusion, la commune Mukike a engagé sa responsabilité telle qu'il est démontré à travers les motivations suivantes :

- Attendu que la régie communale et la commune s'engagent à répondre aux éventuels litiges qui découlent du dossier « adduction d'eau de Nyarumanga » et dégagent le PREBU et CONSOFF;
- Attendu que l'administration communale au vu de ce qui précède, vient de décharger le PREBU et CONSOFF de toutes responsabilités et par conséquent, la Cour écarte les sus-indiqués de l'affaire ;
- Attendu qu'une descente a été organisée par la Cour pour se rendre compte de l'état des lieux et que par conséquent a remarqué que l'adduction d'eau privée de NKARIZA et de sa mère a été détruite et qu'un terrain a été exproprié ;
- Attendu que pour cela, la Cour condamne l'administration a payé au requérant des cultures et boisements endommagés dont une valeur a été estimée par l'agronome communal à 1.360.416 Fbu tandis que les travaux et ouvrages détruits antérieurement réalisés par le requérant lui avait coûté un montant de 6. 289.653 Fbu ainsi qu'un montant de 510. 000 Fbu équivalent à la valeur du terrain exproprié. Après avoir analysé tous les éléments versés au dossier, la cour a décidé ainsi :
- Reçoit la requête telle qu'elle est introduite par NKARIZA et la déclare fondée ;
- Condamne la commune Mukike à payer au requérant un montant de 7.650.069Fbu à titre de dommages et intérêts matériels pour le préjudice subi ainsi qu'un montant de 510.000Fbu équivalent à la valeur du terrain exproprié.
- Tous ces montants seront majorés des intérêts de 6% depuis l'assignation jusqu'au parfait paiement ;
- Met les frais de justice à charge de la commune Mukike.

Ainsi, les propriétaires privés, dépossédés de leurs biens immeubles, sans aucun fondement légal, ni même en respect des règles et procédures, sont victimes d'atteintes graves et

flagrantes à leurs droits de propriété ; Si les particuliers ne peuvent plus se placer à l'ombre de la protection du droit, au motif que l'administration qui en est la représentation concrète préjudicie à leurs droits et libertés fondamentaux.

Il s'agit bien là d'une situation constitutive d'insécurité juridique. En tout état de cause, Si l'administration foncière se rend coupable des agissements illégaux dommageables aux droits de propriété des particuliers, il encourt au même titre que les particuliers la mise en œuvre de sa responsabilité.

Section 2. La responsabilité administrative du fait de ses actes fautifs en matière foncière

Au cours de cette section, il sera utile d'indiquer dans quelle mesure la responsabilité administrative est engagée par la victime des agissements illégaux de l'administration (§1) ainsi que l'imputabilité de la faute dans la mise en œuvre de cette responsabilité (§2).

§1. L'étendue de la responsabilité administrative en matière foncière

Le présent paragraphe nous indique les cas d'ouverture de la responsabilité administrative dans le recours pour excès de pouvoir. Il y a entre autres l'incompétence, le détournement de pouvoir, le vice de forme, le vice de procédure ainsi que la violation de la loi.

A. Cas d'ouverture de la responsabilité administrative

Les cas d'ouverture qui font l'objet d'analyse sur ce point se trouve dans le recours pour excès de pouvoir.

I. L'incompétence

Il s'agit d'un moyen de légalité externe soulevé dans un recours pour excès de pouvoir lorsque l'auteur de l'acte administratif n'a pas le pouvoir légal de prendre une décision, ce pouvoir étant conféré à une autre autorité[130]. L'incompétence de l'auteur de l'acte peut résulter d'un défaut d'investiture, soit que celle-ci n'ait pas eu lieu, elle est soit d'un défaut qui la rende non valable, soit encore qu'elle soit périmée ; cette incompétence peut également être le résultat d'un empiètement sur les attributions d'une autre autorité administrative. Le défaut

[130] https://www.jurisconsulte.net/fr/lexique/id-84-incompetence, consulté le 10/10/2023.

d'investiture n'est pas toujours cause d'annulation ; la théorie du fonctionnaire de fait vient en effet des restrictions importantes en cette matière. La théorie du fonctionnaire de fait a pour effet de conférer une certaine validité aux actes accomplis par des personnes incompétentes à la suite d'un défaut d'investiture. Les conditions de sa mise en œuvre sont différentes selon que l'on se trouve en période normale ou en période troublée[131]. On distingue trois variétés d'incompétences à savoir : l'incompétence matérielle, l'incompétence territoriale et l'incompétence temporelle.

S'agissant de l'incompétence matérielle, elle est réalisée quand une autorité administrative intervient dans une matière étrangère à ses attributions. C'est ce qui se produit d'abord lorsqu'une autorité administrative décide dans une matière relevant de la compétence du législateur ou du juge. Selon les vues de Laferrière, l'usurpation de pouvoir emportait l'inexistence juridique de la décision. L'incompétence matérielle est également réalisée quand une autorité administrative empiète sur les attributions, différentes des siennes, d'une autre autorité administrative : édiction d'une mesure de police administrative par le conseil municipal, au lieu et place du maire, seul compétent ; réglementation ministérielle dans une matière relevant des attributions d'un autre ministre ou de celles du premier ministre[132].

Quant à l'incompétence territoriale, selon Raphaël Alibert : « *L'incompétence ratione loci est l'empiètement que commet un agent administratif sur les attributions d'un agent de même ordre et de même rang lorsqu'il prétend exercer ses fonctions au-delà des limites de la circonscription territoriale qui lui est assignée* [133]».

S'agissant de l'incompétence temporelle (ou en raison du moment ; « *incompétence ratione temporis* »), c'est-à-dire à raison de la date à laquelle l'autorité administrative a pris la décision. Elle peut tenir au fait cette autorité n'était pas encore compétente. Par ex : elle sans doute étant nommée, mais pas encore installée dans ses fonctions. Selon Jean-Marie Auby et Roland Drago, l'incompétence *ratione temporis* grouperait « des hypothèses assez variées

[131] J. De BURLET, *Précis de droit administratif congolais*, Bruxelles, Ferdinand larcier, 1969, p.241
[132]J. De BURLET, *op. cit.*, p.242.
[133] R. ALIBERT, cité par G. ABBOUDY *in L'incompétence, vice de légalité externe ou interne ?*, Université Paris II Panthéon Assas, 2018, p. 19.

dans lesquelles l'auteur d'un acte administratif méconnaît les règles qui lui sont assignées au sujet de l'exercice de sa compétence dans le temps[134] ».

Certains vices de procédure sont assimilés à l'incompétence :

1° En vertu d'une jurisprudence traditionnelle, est traité comme cas d'incompétence celui où le gouvernement n'a pas respecté une obligation de ne décider qu'après avis du conseil d'Etat : ce dernier n'a pas été saisi du projet de décision, ou la décision diffère à la fois du projet soumis au conseil et du texte proposé par le conseil, ou encore la décision a été prise avant réception de l'avis.

2° Un autre cas d'assimilation à une incompétence de ce qui est un vice de procédure est celui où l'autorité administrative a méconnu son obligation de ne décider que sur un avis conforme d'un organisme consultatif. Mais l'urgence peut par exemple couvrir cette incompétence[135].

A titre d'exemple, le Ministre ayant les terres dans ses attributions serait incompétent pour émettre un titre foncier faute d'habilitation par les textes en vigueur. Cette prérogative est plutôt dévolue au conservateur, selon la réglementation foncière. Autre exemple, le Gouverneur de province ou l'administrateur ne pourrait faire l'expropriation pour cause d'utilité publique faute d'habilitation par les textes en vigueur.

3. Le détournement de pouvoir

A la différence de l'incompétence qui se trouve dans la catégorie de légalité externe, le détournement de pouvoir quant à lui rentre dans la légalité interne au même titre que le vice de forme.

Selon Gustave Peiser, il y a détournement de pouvoir lorsque l'autorité administrative a utilisé volontairement ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui avaient été conférés. [136]. A titre d'exemple, il y'aurait détournement de pouvoir lorsque l'autorité expropriante a agi dans un but totalement étranger à l'intérêt général mais influencé par une passion politique et ou poursuit un intérêt personnel. C'est également le cas d'un conservateur foncier qui refuse

[134] J.M. AUBY et R. DRAGO , cité par ABBOUDY G., *idem*, p. 21.
[135] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 6ème éd., Paris, Montchrestien, 1992, pp. 749-750.
[136] G. PEISER, *Droit administratif*, 10ème éd., Paris, Dalloz, 1981, p.170.

de délivrer un titre foncier en présence d'une procédure régulièrement adoptée, et ce, dans un but de vengeance personnelle contre le requérant à l'immatriculation.

Le détournement de pouvoir est un cas d'ouverture original. En effet, il se réfère au but de l'acte administratif. L'acte semble apparemment légal. Les compétences, les formes ont été respectées, le contenu lui-même est légal, mais c'est le but, c'est-à-dire la représentation psychologique du but à atteindre qui n'est pas conforme au but que l'administrateur devrait rechercher en exerçant ses pouvoirs. Ainsi donc, à la différence des autres cas d'ouverture, celui-ci ne se borne pas à la simple confrontation de l'acte et des exigences légales. Il suppose une recherche des intentions de l'administration lorsqu'elle a pris la décision attaquée.

Le juge sera donc, en vue du contrôle du détournement, amené à s'attacher non seulement à la lettre de la loi mais aussi et surtout à son esprit[137].

Le détournement de pouvoir a des caractères qui sont liés à sa nature particulière par rapport aux autres moyens d'annulation. D'emblée, on remarque comme particularité qu'il s'agit d'un moyen subjectif d'annulation dans un contentieux objectif. En effet, le détournement de pouvoir suppose une irrégularité de l'acte au niveau du mobile de son auteur. C'est pourquoi le juge est obligé de pénétrer la psychologie de l'auteur pour déceler l'intention malicieuse de ce dernier[138].Cela pose le problème de preuve nonobstant le fait que le juge se fasse très libéral en cette matière. Seulement, rares sont les cas où un acte entaché de détournement de pouvoir ne soit atteint d'une autre irrégularité généralement facile à contrôler. Celle-ci est souvent la violation de la loi, étant donné que les motifs d'un acte pourvoyant à un but illégal sont rarement corrects. Les caractères du détournement de pouvoir découlent essentiellement de ces particularités. Ils sont de deux ordres. D'une part, le détournement de pouvoir est subsidiaire ; d'autre part, il n'est pas d'ordre public.

S'agissant de son caractère subsidiaire, en matière de détournement, il se pose le problème de preuve. L'administration de la preuve est délicate dans le détournement de pouvoir. D'une part, elle suppose connu le but légal qui a été contourné par l'auteur de l'acte. D'autre part,

[137] I. NDUWAYO, *Du recours pour excès de pouvoir en tant que sanction du principe de légalité en droit administratif burundais*, mémoire, U.B., Faculté de droit, Bujumbura, 2001, p.59.
[138] C. LALUMIERE, cité par I. NDUWAYO, *op. cit.*, p.60.

elle exige la démonstration du but illégal poursuivi par l'autorité administrative, ce qui suppose de percer son intention.

Le juge administratif, par prudence, ne peut donc s'engager sur ce terrain qu'à défaut d'un autre moyen d'annulation. Or, il convient de rappeler à toutes fins utiles qu'il n'est pas fréquent que le détournement de pouvoir soit le seul vice qui entache un acte administratif.

S'agissant de son caractère que le détournement n'est pas d'ordre public, la question qui se pose ici est de savoir si le juge administratif peut soulever d'office le moyen de détournement de pouvoir. En d'autres termes, peut-il retenir le détournement de pouvoir pour annuler un acte administratif sans que le requérant le lui ait demandé ?

En effet, s'il est vrai que le juge administratif ne peut pas se saisir, il n'est pas certain qu'il ne peut pas relever certains moyens d'annulation sur lesquels le requérant n'avait pas fondé son recours. Il ressort de la jurisprudence française que certains moyens d'annulation peuvent être soulevés d'office par le juge.

Du détournement de pouvoir, on rapproche souvent une illégalité dit détournement de procédure, réalisée par le fait de mettre en œuvre une procédure dans un but autre que celui en vue duquel elle est instituée[139].

4. Le vice de forme

Il y a vice de forme lorsque l'administration a omis des formalités prévues ou les a accomplies de façon irrégulière. C'est sans doute le cas en matière d'immatriculation, puisque le titre foncier ne peut être émis qu'après les formalités d'enquêtes foncières en vue de constater l'occupation ou l'exploitation de la terre objet d'enregistrement. Faute pour le conservateur de vérifier l'accomplissement de cette diligence, un titre foncier émis dans ces conditions serait entaché d'excès de pouvoir pour vice de forme.

La loi de forme est la loi qui détermine les formalités à accomplir par l'agent compétent, soit préalablement à l'acte, soit dans l'acte lui-même[140].

---

[139] R. CHAPUS, *op. cit*., p.772.
[140] M.L. MICHOUD, *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration in Annales de l'Université de grénoble Paris,* tome XXVI, 1914, p.23.

On distingue les formalités substantielles et formalités non substantielles ; la distinction est souvent affaire d'espèce, d'après l'influence de l'oubli ou de l'irrégularité de la formalité sur la décision. Si la formalité est non substantielle, pas d'annulation. Si l'administration est dans l'impossibilité d'accomplir la formalité, pas d'annulation.

La couverture du vice de forme est possible dans certains cas : accomplissement tardif de la formalité, acquiescement des intéressés[141].

5. Le vice de procédure

L'irrégularité de procédure entraînant la nullité de l'acte consiste soit en l'omission d'une procédure obligatoire soit en dénaturation d'une procédure effectivement accomplie par une irrégularité substantielle (un avis a été pris et éventuellement suivi mais la consultation a été donnée par un organisme dont la composition ne respectait pas le principe d'impartialité). En revanche une irrégularité vénielle (qui n'empêche pas d'atteindre le but visé dans l'accomplissement de la procédure) est sans effet sur la régularité de l'acte[142].

6. Violation de la loi

C'est par cette expression qu'on désigne usuellement, en doctrine et en jurisprudence, cette première modalité de l'illégalité interne. On la présente parfois aussi comme affectant l'objet de l'acte. En réalité, c'est bien le contenu de l'acte (terme en tout cas moins équivoque), c'est-à-dire la norme édictée considérée en elle-même, qui n'est pas conforme à la légalité et, plus précisément, aux normes qui lui sont supérieures. Par exemple, le décret pris pour l'application d'une loi contient des dispositions incompatibles avec celles de la loi ; ou bien, une décision est prise avec effet rétroactif, contrairement au principe de rétroactivité des actes administratifs. On voit que la violation directe de la loi, c'est-à-dire de la légalité, est une modalité très simple de l'illégalité interne[143]. Ensuite, en ce qui concerne les motifs de l'acte, on distingue généralement les erreurs de droit et les erreurs de fait. L'erreur de droit peut d'abord consister en l'application d'une norme qui était inapplicable ou même inexistante. Nous inclurons, à l'instar de René Chapus, le défaut de base légale comme erreur de droit.

---

[141] G. PEISER, *op. cit*., p.168.
[142] G. DUPUIS et M.J. GUEDON, *Droit administratif*, 3ème éd., Paris, Armand Colin, p.502.
[143] R. CHAPUS, *op. cit*., p. 760.

Elle peut enfin correspondre au fait que la norme servant de motif de droit à l'acte existe, soit valide, mais ait été mal interprétée par l'auteur de l'acte.

L'erreur matérielle des faits repose sur l'inexactitude ou l'inexistence des faits sur lesquels se fonde la décision. C'est par exemple le cas d'une décision prise sur la demande de son destinataire, alors que celui-ci n'avait formulé aucune demande en ce sens.

Tout en sachant que le juge vérifie si les faits « sont de nature à justifier » la décision. Les erreurs sont évidemment consubstantielles au contenu de l'acte lui-même[144].

§2. L'imputabilité de la faute dans la mise en œuvre de la responsabilité administrative

Au cours de ce paragraphe, nous allons étudier la différence entre la faute personnelle qui engage la responsabilité personnelle de l'agent administratif et la faute de service qui engage la responsabilité de l'administration. En outre, il peut y avoir complexité de distinction entre la faute personnelle de l'agent administratif et la faute de service. Dans pareille hypothèse, il y'a enchevêtrement de responsabilités.

A. La faute personnelle et la responsabilité personnelle de l'agent administratif

La mise en jeu de la responsabilité personnelle de l'agent repose sur la distinction entre la faute personnelle et la faute de service peu importe que cette responsabilité soit envisagée au regard des tiers ou de la collectivité publique.

La jurisprudence en la matière a progressivement amélioré la situation de la victime : d'abord, grâce à l'arrêt Pelletier, la jurisprudence avait reconnu qu'en cas de faute de service, la responsabilité personnelle de l'agent ne pouvait être recherchée. En revanche, en cas de faute personnelle, lui seul était responsable. Ensuite, grâce à l'arrêt Anguet, il a été admis qu'une faute personnelle pouvait se cumuler avec une faute de service et que celle-ci était de nature à engager la responsabilité de l'administration (cumul de fautes). L'arrêt Lemonnier, quant à lui, a admis qu'une faute unique pouvait entraîner la responsabilité du service aussi bien que celle de l'agent (cumul de responsabilités). Les victimes sont ainsi largement protégées contre

[144] B. PARDEILHAN , *La hiérarchie des vices dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, mémoire, Université de Pau et des pays de Ladour, 2019, p. 100.

l'insolvabilité des agents[145]. Au Burundi, l'article 30 al.2 du statut de la fonction publique dispose que « *toute faute du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions engage la responsabilité de l'Etat. Celui-ci (l'Etat) peut néanmoins se retourner contre le fonctionnaire par la faute duquel le préjudice a été causé, lorsque la faute présente un caractère abusif ou dépasse le simple cadre de service* ». Cette disposition présente un intérêt capital pour les administrés.

Dans le grand souci de protéger les intérêts des tiers contre l'insolvabilité de la plupart des agents, le législateur a été assez sévère envers les employeurs. Ceux-ci doivent couvrir la faute de leurs préposés même si elle n'a aucun lien avec la fonction ou qu'elle n'est qu'occasionnelle (art 260 al3C.C.L.III). Ces derniers ne seront seuls responsables que dans de très rares cas où la faute commise serait tout à fait détachable de l'exercice de la fonction compte tenu de la responsabilité directe prévue à l'article 258 C.C.L.III. Seule donc justifiera la mise en jeu de la responsabilité personnelle, une faute présentant un caractère abusif ou présentant le cadre du service, c'est-à-dire une faute lourde. On voit que notre système confère au fonctionnaire une immunité considérable, c'est une tendance à la garantie administrative.

Le fonctionnaire est un tiers à l'égard des engagements de l'Etat envers le particulier qu'il a assuré la jouissance de ses services. Il n'agit que pour le compte de l'Etat qui a seul assumé ces obligations et qui en est seul comptable. La mauvaise exécution par un agent, d'une obligation incombant à l'Etat envers un citoyen ne peut plus être attribuée à cet agent. La mauvaise exécution, par un préposé, d'un contrat (obligation) passé entre le commettant et son contractant ne peut être imputée à ce préposé.

Amené à se prononcer sur la base de ces notions, le juge tient compte dans l'application de la loi civile de la situation particulière créée aux agents de l'Etat. Il condamne le fonctionnaire non pas parce que son acte est détachable de sa fonction, mais parce qu'il n'est pas conforme avec « l'activité normale et correcte d'un agent qui s'acquitte loyalement, scrupuleusement de ses fonctions ».[146].

---

[145] D. SEVGILI, *La responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales : les problèmes d'imputabilité et de répartition*, thèse, Faculté de Droit, l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2011, p. 49.
[146] J.M. KARITUNZE, *De la problématique de la détermination de la faute de service et de la faute personnelle d'un agent public*, mémoire, Faculté de Droit, U.B., Bujumbura, 2004, p. 49-50.

B. La faute de service et la responsabilité de l'Etat

Les catégories de faute de service sont inépuisables : il peut s'agir d'une opération matérielle ou d'acte juridique, il peut s'agir d'un mauvais fonctionnement du service, d'une inaction ou d'un retard du service, d'une inaction ou d'un retard du service, d'une illégalité ou d'une maladresse. Mais la notion de faute de service a un caractère essentiellement relatif, le juge tenant largement compte des circonstances de l'espèce.

Mais toute faute n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'Etat. Le juge distingue entre les fautes simples et les fautes lourdes. Si en principe, une faute simple suffit, il y a la nécessité d'une faute qualifiée. La preuve de la faute incombe en principe à la victime mais dans certains cas, il y a présomption de faute qui renverse la charge de la preuve[147]. En matière foncière, la faute de service entraîne la poursuite de l'administration devant la juridiction administrative en vertu des règles de responsabilité de droit administratif.

C. L'admission des poursuites

En principe, en cas de faute personnelle, seule la responsabilité de l'agent public est engagée. Au Burundi, le fondement de la responsabilité de l'agent est l'article 258 du code civil Livre III. Cette responsabilité personnelle se conforme aux règles du droit civil. Les tribunaux judiciaires sont par conséquent compétents pour connaître de telles actions.

Le problème de l'admission des poursuites se résout comme suit : sans toutefois faire appel à la notion de faute personnelle expressément, la législation burundaise fait jouer les notions de responsabilité directe et indirecte conformément au droit commun de la responsabilité civile. Mais en réalité, la faute personnelle reste la condition d'engagement de la responsabilité directe des agents publics et la responsabilité directe de l'agent ne joue que lorsque l'agent public commet une faute purement personnelle. Le fait de considérer que quand il n'existe aucun lien entre la fonction et la faute de l'agent seule la responsabilité personnelle de ce dernier est mise en jeu, montre qu'il n'y a dans ce cas prise en compte de la faute personnelle pour que la responsabilité directe de l'agent public soit admise. Cette responsabilité directe personnelle est invoquée directement par la victime, qui dispose d'une action directe contre l'agent auteur de la faute, soit devant les tribunaux civils non administratifs, soit devant les

[147]G. PEISER, *op. cit.*, p. 124.

juridictions pénales par une action civile si la faute commise présente le caractère d'une faute pénale ou plus précisément lorsque la faute commise coexiste avec une faute pénale. Conformément au droit commun, cette action en responsabilité appartient aussi aux ayants droit de la victime si le dommage a été causé aux particuliers[148].

D. **Complexité de la distinction et enchevêtrement des responsabilités**

Il y a cumul de responsabilités lorsque le dommage résulte de deux faits distincts, l'un constituant une faute personnelle, l'autre une faute de service. Lorsque le fait dommageable est unique, le cumul est admis :

a) Lorsque la cause est commise dans le service ou à l'occasion des fonctions. C'est le service qui a permis la réalisation du dommage. La faute personnelle de l'agent entraîne sa propre responsabilité et celle de l'Administration.
b) Lorsque la faute, quoique commise en dehors du service, n'est pas dépourvue de tout lien avec celui-ci[149].

Les conséquences du cumul, en ce qui concerne les droits de la victime, s'analysent en une double proposition :

1° La victime a un choix entièrement libre entre l'action contre l'Administration, portée devant le juge administratif et l'action contre le fonctionnaire, portée devant le juge judiciaire. Et elle peut réclamer à l'un comme à l'autre l'indemnisation de l'intégralité du préjudice.

2°Mais le cumul des responsabilités, s'il vise à donner à la victime la faculté de choisir le responsable le plus surement solvable (pratiquement l'Administration), ne saurait évidemment lui permettre d'être indemnisée deux fois à la suite de la double action qu'elle peut également intenter. En face du principe du cumul des responsabilités figure donc le principe du non cumul des indemnisations[150].

En matière foncière, l'article 312 du code foncier fait l'Etat non seulement le responsable, mais le premier responsable de l'erreur du conservateur à en juger par sa formule

[148] J. NIRERA, *La responsabilité civile de l'agent public à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*, mémoire, Bujumbura, 1997, p. 36.
[149] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit*., p. 131.
[150] A. DE LAUBADERE, *op. cit*., pp.707-708.

très tranchée : « l'Etat est responsable des erreurs du conservateur ». Cette formule a une incidence qui n'est pas très heureuse. Le législateur déclare d'emblée la responsabilité de l'Etat sans que l'erreur même du conservateur soit appréciée, elle est attribuée déjà à l'Etat.

Ainsi, cette solution qui fait de l'Etat premier responsable du dommage de son agent nous paraît contraire à la logique. Une objection pourrait en effet être formulée soutenant que la solution est logique dans le cadre de l'exercice d'un mandat public, mais pousser jusqu'à faire du véritable coupable un responsable de second rang dépasse toutes les limites des normes juridiques acceptables.

Conclusion du deuxième chapitre

Parvenu au bout de cette analyse sur les conséquences de la faute et la responsabilité administrative en matière foncière, il a été question de déceler les suites fâcheuses, les dégâts, que la faute administrative entraîne en matière foncière notamment dans l'immatriculation et l'expropriation. Nous avons remarqué que la faute administrative en matière foncière constitue une atteinte au droit de propriété qui est un droit fondamental protégé tant en droit national qu'international. En matière d'immatriculation, les fautes commises au cours de cette période réalisent un manque à gagner pour le requérant évincé, une perte éprouvée dans l'éviction de ses prétentions et fragilisent la force probante du titre foncier qui devrait être à l'abri de toute contestation. En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, nous avons constaté que l'Etat burundais ne respecte pas scrupuleusement les formalités prescrites à peine de nullité par la loi, notamment l'indemnité qui doit être juste et préalable. Cela constitue une atteinte au droit de propriété et par conséquent une insécurité juridique.

Lorsque l'administration foncière cause des dommages aux particuliers, la victime dispose de voies légales afin que l'administration fautive réponde de ses actes. Nous avons relevé les cas d'ouverture de la responsabilité administrative à savoir : l'incompétence, le détournement de pouvoir, violation de la loi, vice de forme et le vice de procédure. En principe, c'est la responsabilité de l'administration qui est engagé. La responsabilité du fonctionnaire n'est engagée que si la faute est détachable au service. Ainsi, la victime y trouve profit car l'Etat (employeur) est plus solvable que son fonctionnaire.

Nous avons vu, en outre qu'il peut y avoir complexité de la distinction et enchevêtrement des responsabilités lorsque le dommage résulte de deux faits distincts, l'un constituant une faute personnelle, l'autre une faute de service

CHAPITRE III : L'ETAT DES LIEUX EN MATIERE D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE FONCIERE

Pour pouvoir engager la responsabilité de l'administration, en matière foncière, on poursuit la procédure prévue par le code de procédure civile du Burundi au chapitre XI. En outre, le Burundi étant partie au traité de l'EAC, le citoyen burundais lésé par l'action de l'administration en matière foncière a la possibilité de saisir l'EACJ afin que ses droits soient restaurés. Ce chapitre comprend quatre sections. La première nous indique la procédure contentieuse devant les juridictions administratives burundaises. C'est au cours de cette section que nous allons passer en revue la procédure administrative commençant par l'exercice des recours administratifs, l'observation des délais de recours pour pouvoir introduire l'instance, le déroulement de l'instance, l'instruction et les audiences qui aboutissent au jugement. La responsabilité administrative ne pouvant être engagée que devant une juridiction administrative, la deuxième section énonce sa création et ses compétences. La deuxième section nous indiquera également la création de l'East African Court of justice (EACJ) ainsi que quelques cas de jurisprudence qui nous servent d'exemple. La troisième section énonce la réparation du préjudice par voie administrative et enfin la quatrième section nous indique comment le juge administratif répare la faute de l'administration et les conséquences y relatives.

Section 1. La procédure contentieuse devant les juridictions administratives

Dans cette section, nous étudierons comment est introduite l'instance en matière administrative (§1er) ainsi que le déroulement de l'instance (§2).

§1er. Introduction de l'instance

Le présent paragraphe examine la règle de la décision préalable (A) qui oblige que le requérant ait une décision à attaquer, les délais de recours (B) qui est deux mois à compter du jour de publication pour les actes réglementaires et du jour de notification pour les décisions individuelles et le principe du caractère non suspensif du recours et ses aménagements (C).

A. La règle de la décision préalable

Le requérant ne peut s'adresser au juge avant d'avoir obtenu une décision, contre laquelle sera dirigée le recours. Selon l'article 302 du code de procédure civile, la requête introductive

d'instance doit, à peine de nullité, viser la réponse explicite ou implicite de l'administration. Cela a une double utilité. Premièrement, c'est un préliminaire de conciliation qui peut éventuellement éviter un procès. Deuxièmement, elle sert à dater avec précision le point de départ du délai de recours.

B. Le délai de recours

Le recours en annulation n'est pas recevable si les requérants disposent, pour faire valoir leurs droits, du recours ordinaire de pleine juridiction ou de toute autre voie de recours spécialement prévue par la législation ou la réglementation en vigueur. Le recours en annulation doit être intenté dans un délai de trente jours. Ce délai court, pour les décisions réglementaires, du jour de leur publication; pour les décisions individuelles, du jour de leur notification[151].

Signalons que l'administré lésé par une autorité administrative doit exercer un recours gracieux ou hiérarchique avant de saisir une juridiction comme le dispose l'article 302 du code de procédure civile que aucune action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable. Quant à l'article 304, il précise que le silence gardé par l'autorité administrative pendant 30 jours vaut décision implicite de rejet. Après le recours gracieux, si la personne lésée exerce le recours hiérarchique, ce dernier est suspensif des délais de l'action en justice pour la même durée.

Après ce délai d'un mois de silence gardé par l'administration, la personne lésée a un délai de trente jours pour saisir la juridiction à compter du lendemain du dernier jour du délai imparti pour exercer le recours. Lorsque l'autorité administrative a rejeté explicitement le recours, le délai de saisir la juridiction est de trente jours à compter du premier jour suivant la date de notification de la réponse[152]. Passé ce délai, l'action sera irrecevable.

La procédure contentieuse en matière administrative est si complexe pour les non-initiés. Un nombre important de justiciables sont déboutés par la Cour administrative pour avoir mal dirigés l'affaire et les autres pour forclusion des délais. Ainsi, nous avons trouvé dans un seul registre des prononcés de la Cour administrative de Bujumbura, rôle civil administratif, 10 affaires mal dirigées, 27 affaires où il y'a eu forclusion des délais, 5 affaires dans lesquelles

[151]Article 312 de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 portant modification du code de procédure civile.
[152] Article 304 al.3 et 4 de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 de la loi précitée.

la Cour s'est déclarée incompétence et 2affaires où il y a eu non exercice des voies de recours hiérarchique[153]

C. Le principe du caractère non suspensif du recours et ses aménagements

En droit administratif, le recours présente cette particularité essentielle de ne pas suspendre l'exécution de la décision contestée. L'article308 du code de procédure civile dispose que la demande en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée.

Cette règle risque d'avoir des inconvénients considérables pour le justiciable, du fait des lenteurs de la justice administrative, le jugement peut n'avoir qu'une portée symbolique s'il intervient tardivement. Cependant, la nécessité du principe semble s'imposer sous peine de paralyser l'action administrative. Le juge montre beaucoup de réticences trop peut-être à accepter les aménagements apportés à la règle[154]. L'article 308 dispose que le juge peut ordonner à l'administration de surseoir à l'exécution de sa décision, lorsqu'il ressort des circonstances de la cause que la requête en sursis à exécution n'est pas dilatoire et que la décision contestée causerait au demandeur un préjudice grave et irréversible.

§2. Le déroulement de l'instance

Ce paragraphe nous indique la particularité de l'instruction en matière administrative(A), comment se déroule une audience publique(B) qui nous prépare le jugement(C).

A. L'instruction

La procédure d'instruction est écrite et inquisitoriale[155]. Cette procédure s'oppose à la procédure civile qui est de type accusatoire. Les parties échangent par l'intermédiaire du juge des mémoires écrits. Le juge ordonne toutes les mesures nécessaires. En principe, la preuve incombe au demandeur, c'est-à-dire, en pratique, au particulier. Devant l'insurmontable difficulté que représente parfois le fardeau de la preuve, le juge a été amené à l'aménager et même parfois à le renverser dans la pratique.

---

[153] Registre des prononcés de la Cour administrative de Bujumbura, rôle civil administratif, de 5779 à 6913, 2011-2023.
[154] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit*., pp.159-160.
[155]Art. 319 de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 portant modification du code de procédure civile.

S'il existe des présomptions sérieuses d'illégalité de la décision, ou même si le requérant présente des allégations graves, précises et concordantes, le juge peut ordonner à l'administration de produire ses dossiers[156].

B. **L'audience**

L'audience connaît dans l'ordre, les phases suivantes :

La première est celle de l'audition du juge rapporteur. Après l'appel de l'affaire, le juge rapporteur donne lecture de son rapport qui prépare un projet de jugement et qui est un important document de travail.

La deuxième phase est celui des auditions diverses. Devant les juridictions administratives du Burundi, conformément à l'article 326, à l'audience publique, les parties peuvent présenter des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites. Les parties ou leurs représentants plaident dans les limites imposées par le caractère écrit de la procédure. Elles doivent commenter sans modifier leurs conclusions écrites. La juridiction peut entendre tout agent de l'administration ou toute autre personne afin de recueillir les explications utiles pour la bonne instruction du dossier[157]. Le président du siège assure la police d'audience. Ce qui signifie qu'il peut, s'elles troublent l'audience, les retirer la parole.

C. **Le jugement**

Les arrêts des Cours administratives sont rédigés intégralement par le juge et comportent quatre éléments dans l'ordre invariable suivant : l'entête, l'exorde[158], la motivation[159] et le dispositif[160]. Tous les arrêts rendus en matière administrative sont prononcés en audience publique. Ils sont rendus par le même juge qui a pris part à l'instruction en audience publique le jour de la prise en délibéré de l'affaire. A défaut, il doit être procédé à la réouverture des débats[161]. Tant qu'un arrêt est prononcé par la Cour administrative, il acquiert l'autorité de la chose jugée ce qui signifie qu'il s'impose avec une force de vérité légale. Cette autorité de la chose jugée devient un élément de la légalité et sa violation constitue une illégalité et une

[156] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit*, p. 161.
[157]Article 327 de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 portant modification du code de procédure civile.
[158] Article 196 de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 précitée.
[159]Article 197 de la loi de la loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 précitée.
[160]Article 203 de la loin° 1/27 du 28 décembre 2023 précitée.
[161]Article 328 de laloi n° 1/27 du 28 décembre 2023 précitée.

faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration. Ce principe est tenu pour se conformer au jugement et d'en tirer toutes les conséquences, négatives ou positives. Quid de l'exécution alors des arrêts de la Cour administrative ?

Tout repose sur la bonne volonté des autorités administratives, car selon l'article 329 du CPC, les arrêts rendus en matière administrative ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée sur les biens meubles ou immeubles de l'Etat, des administrations personnalisées de l'Etat, des communes, des établissements publics à caractère administratif. Le plus souvent, l'administration respecte la chose jugée. Mais elle se refuse parfois à en tirer les conséquences, au mépris du principe de légalité.

L'exécution des décisions judiciaires a toujours été un véritable casse-tête pour une bonne administration de la justice.

Pourtant, une décision de justice qui n'est pas exécutée n'en est pas une. Même en matière administrative, l'exécution pose énormément de problèmes pour plusieurs raisons[162] :

1) L'insuffisance du budget alloué à l'indemnisation des victimes préjudiciées par le fait de l'Etat ou de ses préposés

Le budget alloué à l'indemnisation des victimes préjudiciées par le fait de l'Etat ou de ses préposés chaque année est de loin inférieur au montant total des condamnations pécuniaires encourues par lui (Etat) par année. Les intérêts continuent aussi à courir à charge de l'Etat pour tous ces montants qui ne sont pas payés dans les délais.

2) le problème d'ingérence de l'Administration pour faire obstruction à l'exécution d'une décision judiciaire : Cette obstruction est due au fait que les administratifs savent qu'en principe l'Etat répond des actes qu'ils accomplissent au cours de leurs fonctions.

Mais l'article 329*in fine* dispose que sans préjudice du recours aux dispositions de l'alinéa précédent, l'agent de ces entités qui fait obstruction à l'exécution, sans motif légitime,

[162] OAG, *Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif au Burundi*, Rapport, Bujumbura, 2008, pp.54-55, disponible sur le site : https://www.oag.bi/IMG/pdf/RAPPORT_DEFINITIF_A5.pdf, Consulté le 10/9/2023.

s'expose à des sanctions administratives ou pécuniaires par voie d'astreinte que le juge d'exécution fixe à la requête de la partie poursuivante.

Un exemple jurisprudentiel ci-dessous nous montre ce problème d'exécution d'une décision prise à l'encontre de l'administration. Il s'agit de l'Affaire RAC 1533 SINZOBAKURANA Charles contre commune Mugina.

En date du 29/11/2000, cette affaire a été ouverte à la Cour administrative de Bujumbura qui opposait SINZOBAKURANA contre la Commune Mugina sur la propriété foncière située dans la zone Ruziba. Le requérant allègue qu'il avait reçu une propriété de 157,2 ares de la part de la commune Mugina en 1979- 1980 où cette dernière avait donné ses parcelles même à d'autres personnes pour qu'il y plante des caféiers. Le requérant y a planté diverses sortes d'arbres et même des fruits.

Le requérant dit qu'il a été exproprié illégalement par ladite commune sur cette propriété en violation des articles 408-418 du code foncier.

Il ajoute qu'il a été exproprié sans respect d'aucune procédure légale en 1986. Il ajoute que si la procédure était légale, la commune devrait lui donner une autre propriété foncière de même dimension et une indemnisation sur base des rapports donnés par leurs experts.

Le requérant montre qu'il a exercé les voies de recours devant le chef de zone et devant l'administrateur communal il y a 14 ans avant de saisir la juridiction. Il ajoute qu'il devrait être informé du projet à réaliser sur sa propriété mais en vain et que cela viole l'article 27 de la Constitution. Sur sa propriété foncière, la commune y a construit un bureau de la zone Ruziba et y a planté des arbres INTUSI. Il signale qu'en 1993, il avait écrit une lettre mais qu'il a été dans l'obligation de quitter le pays à cause de la guerre pour revenir en 1997. En 2000, il a écrit encore à l'administrateur mais il a refusé cette fois-ci que c'est sa propriété. Il demande à la Cour de lui accorder un montant de 15 millions de dommages et intérêts. Il ajoute que si la commune n'accepte pas un arrangement à l'amiable sur la manière dont elle peut payer ce montant, il demande qu'il lui restitue ses biens perdus sur base de l'article 424 du code foncier.

S'agissant des répliques du défendeur, il a d'abord fait connaître à la Cour qu'il n'a pas refusé de donner une indemnisation et une autre propriété au requérant mais qu'il attend le rapport

de l'expert en génie rurale pour qu'il donne des éclaircissements sur la dimension de la propriété du requérant. La Cour a donné le temps à la commune pour qu'il s'entende avec le requérant mais en vain. Après, la commune a répliqué en disant que la propriété appartient à la commune et que cette dernière n'a jamais accordé cette parcelle au requérant et demande qu'il apporte des pièces qui attestent la manière dont il l'a reçue.

Sur cette affaire, la Cour administrative de Bujumbura a pris la décision suivante:

- Reçoit la requête de SINZOBAKURANA Charles et la déclare partiellement fondée ;
- Condamne la commune Mugina au payement d'une indemnité égale à 1.360.590 majorée de 6% l'an depuis la saisine de la Cour ;
- Ordonne à la Commune Mugina de donner au requérant un autre terrain pour cultiver ;
- Toutes les parties supportent les frais de justice : SINZOBAKURANA ¼, Commune MUGINA ¾.

Cet arrêt a été prononcé le 27/2/2002.

En date du 22/4/2002 la Commune Mugina a exercé son recours devant la chambre administrative de la Cour Suprême mais cette dernière a confirmé la décision de la première juridiction en date du 31 mars 2004. En date du 8/6/2007, la Commune Mugina a fait le pourvoi en cassation devant la chambre de cassation de la Cour suprême qui a maintenu le 28/02/2011 la décision prise par la Cour administrative de BUJUMBURA.

Le montant que la Commune devrait payer ajouté du montant du droit proportionnel de 4% prélevé sur toutes sommes allouées étaient de 1. 798. 237Fbu

Le montant des intérêts alloués et calculés à 6% l'an sur la somme principale depuis le 30/11/2000 jusqu'au jour du 12/9/2023 est de 3.158.827F.

Dans ce cas d'espèce où la Commune Mugina a exproprié illégalement ce requérant en 1986, il se trouve que ce dernier se trouve encore privé de son droit de propriété jusqu'ici en 2023. Cela montre que le droit de propriété n'est pas tout à fait respecté au Burundi car la Constitution du Burundi et le code foncier disposent que l'exproprié bénéficie d'une

indemnité juste et préalable. Par contre, le requérant a saisi la Cour administrative de Bujumbura et obtenu gain de cause en 2002, la Commune n'a pas voulu exécuter cet arrêt et a exercé les voies de recours jusqu'à obtenir l'arrêt définitif pris par la chambre de Cassation de la Cour Suprême en 2011. Ce qui est paradoxal est que la Commune, même après avoir épuisé les voies de recours, n'a pas encore exécuté cet arrêt jusqu'ici en 2023. C'est une évidence que la Commune Mugina a été tenu responsable mais une décision de justice qui n'est pas exécutée n'en est pas une.

Section 2. La mise en œuvre de la responsabilité administrative en matière foncière au Burundi

Il sera question de voir l'effectivité de la responsabilité administrative en matière foncière au Burundi. Il s'agit en fait de s'interroger sur l'existence, la compétence ou rôle de la justice administrative dans l'appréciation de la faute administrative imputable aux agents en charge de la question foncière (§1er). En clair, il est question dans ces développements d'analyser l'appréciation concurrente de la faute administrative en matière foncière par l'EACJ (§2).

L'Etat de droit, qui a pour corollaire la soumission de l'administration au droit oblige en effet que l'autorité administrative, donc l'Etat, s'en tienne au dispositif élaboré, et se sente obligé par les normes édictées.

§ 1er. La création et les compétences des juridictions administratives

Le présent paragraphe nous énonce comment les juridictions administratives ont été créées au Burundi ainsi que leurs compétences. Quelques cas de jurisprudence nous indiquent l'état des lieux en matière d'engagement de la responsabilité de l'administration en matière foncière au Burundi.

A. La création des juridictions administratives

Les juridictions administratives existent depuis 1987 au Burundi et sont prévues et régies par. Ceci entre en conformité avec l'article 164, 3° de la Constitution de la République du Burundi, loi fondamentale, qui place l'organisation judiciaire dans le domaine de la loi. Les cours et tribunaux prévus par ce dernier sont créés par décret qui en détermine leur nombre, leur ressort

et leur siège ordinaire[163]. Ainsi, deux juridictions administratives furent créées par le décret n°100/12 du 23/01/1987. Il s'agit de la Cour administrative de Bujumbura et de la Cour Administrative de Gitega. Ces deux juridictions couvraient toute l'étendue de la République jusqu'au 17/03/2005, jour de la mise en vigueur de l'actuel Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

Le code d'organisation et de la compétence judiciaires a modifié les ressorts des juridictions administratives en disposant en son article 66 que dans les ressorts des cours d'Appel où il n'est pas établi une Cour Administrative, les actions relevant de la compétence de celle-ci sont jugées par les cours d'Appel statuant en matière administrative. Ainsi donc, présentement les ressorts des cours administratives de Bujumbura et de Gitega se limitent respectivement aux ressorts des cours d'Appel de Bujumbura et de Gitega.

C'est dans un souci bien pensé de rapprocher la justice des justiciables qu'une telle réforme a été opérée. Ceci ne manque pas néanmoins d'inconvénients dans la mesure où les affaires administratives qui devaient être traitées avec célérité risquent d'être noyées dans beaucoup d'autres et ne pas bénéficier de l'urgence voulue. Il est également regrettable que le règlement du contentieux administratif soit confié à un juge de droit commun alors qu'il s'agit d'une matière spécialisée qui requiert des compétences techniques particulières. Il y a lieu de penser que les juridictions administratives restent peu nombreuses encore que la répartition des ressorts territoriaux est inéquitable eu égard au volume d'affaires enregistrées qui diffère d'une région judiciaire à une autre[164] .

B. La compétence des juridictions administratives

La loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 portant modification du code de procédure civile a prévu le chapitre XI qui indique des règles particulières de procédure en matière administrative. Cette loi conditionne l'introduction d'une action en justice en matière administrative à un recours gracieux ou hiérarchique. C'est ainsi que l'article 302 du code de procédure civile dispose que toute action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours

[163] Article 8 de la loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.
[164] OAG, *Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif au Burundi*, Rapport, Bujumbura, 2008, pp.39-40, disponible sur le site : https://www.oag.bi/IMG/pdf/RAPPORT_DEFINITIF_A5.pdf. Consulté le 10/9/2023.

gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable… Quant à l'article 304, il précise que le silence gardé pendant trente jours par l'autorité administrative vaut décision implicite de rejet du recours gracieux ou hiérarchique…

Les juridictions administratives ont une compétence très étendue comme l'indiquent les articles 76 à 82 du Code de l'Organisation et Compétence judiciaires.

D'une manière générale, toutes les actions dans lesquelles l'administration intervient comme partie au procès sont de la compétence matérielle de la Cour Administrative. Ainsi, le contentieux foncier résultant de l'expropriation fautive ou de l'immatriculation fautive de l'immeuble d'un particulier, est de la compétence des juridictions administratives.

Il est à noter que l'appel des décisions rendues par la Cour Administrative se fait devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. L'article 76, 1° du code d'organisation et de la compétence judiciaires dispose que les juridictions administratives connaissent des recours en annulation pour violation des règles de fond et de procédure, pour incompétence ou pour excès de pouvoir formés contre les décisions prises en dernier ressort par les pouvoirs publics et les autorités administratives. C'est dans ce cadre que le contentieux foncier opposant l'Etat et le particulier est de la compétence des juridictions administratives. Dans les limites des dispositions du code d'organisation et de la compétence judiciaires, le juge administratif peut adresser des injonctions à l'administration et spécialement lui prescrire ou interdire de faire un acte ou une opération déterminée[165]. Le juge administratif peut, dans le dispositif de sa décision, offrir à l'administration le choix entre une réparation en nature qu'il détermine et une réparation pécuniaire[166]. Le juge administratif peut encore énoncer un certain nombre d'indications relatives à la conduite que devra suivre tel responsable de l'administration pour se conformer à ladite décision sous peine d'être personnellement condamné à des dommages et intérêts[167].

[165] Article 77 de la loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.
[166] Article 78 de la loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 précitée.
[167] Article 79 de la loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 précitée.

B. Quelques cas de jurisprudence de la Cour administrative en matière foncière

La Cour administrative de Bujumbura statuant en matière foncière a responsabilisé l'administration burundaise notamment dans les affaires suivantes : RAC 6215 succession NDAYAJEMWO Zacharie contre l'Etat du Burundi, RAC 6245 KAMENYERO Charles contre commune Kayokwe, RAC 6319 SABUKWIGURA Serges contre commune Matana, RAC 6396 SAKUBU Philippe contre commune Mugina, RAC 6875 succession BIRIBUTSA Camile contre commune Isare, RAC 6880 NDUWAKERA Tharcice contre commune Bisoro, RAC 5978 GATABAZI Arthémon contre commune Mabanda, 5924 TUGIZIMANA Emmanuel contre commune Rumonge, RAC 5923 MUSAFIRI Dieudonné contre commune Murwi,RAC 5959 SINDIMWO Ferdinand contre commune Bukeye, RAC 5781 BARASABA Ferdinand contre commune gihosha, 5787 SIMBARE Salvator contre Etat du Burundi[168].

Les cas suivants nous servent d'exemples :

1° Affaire Succession Ndayajemwo Zacharie contre Etat du Burundi RAC 62 15

En date du 7/9/2012, la succession Ndayajemwo Zacharie a saisi la Cour administrative de Bujumbura en vue d'obtenir sa propriété foncière sise à la colline Rweza, zone Kanyosha, province Bujumbura et l'indemnisation pour les dommages subis.

Le requérant allègue que le Ministre ayant la gestion de l'urbanisme et de l'habitat dans ses attributions a adressée au Ministre de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique pour procéder à l'arrêt immédiat et inconditionnel des travaux qui étaient en train d'être exécutés sur le terrain litigieux. Sur l'ordre du Directeur Général de l'Urbanisme et de l'habitat, des engins payés par lui-même ont procédé à la destruction des champs et des constructions, ce qui présage une volonté manifeste de l'expulser par force. La requérante dit que la propriété litigieuse est une propriété familiale reçue du Mutware Ngaruko et qu'elle l'a exploitée paisiblement et continuellement, il y a quarante ans environ. La requérante prouve ses allégations par la pièce délivrée par le chef de quartier KIRIRI VUGIZO avec le sceau de

[168] Registre des prononcés de la cour administrative de Bujumbura, de RAC 5779 à 6913, 2011-2023.

l'administrateur communal de ROHERO établi sur base des témoignages des voisins. Elle montre aussi la carte topographique de Rweza de l'époque du Mutware Ngaruko.

Quant aux répliques du défendeur, il explique que la localité de Rweza se trouve dans le périmètre urbain depuis 1956. Il montre la carte des équipements de la ville de Bujumbura dressée en 1983. Il explique que le terrain litigieux servait de champ de tir du camp Muha pour dire qu'il n'était pas un lieu d'habitation. Il dit que le terrain se trouve dans le domaine privé de l'Etat. Il s'appuie sur l'article 4 du code foncier qui opère une distinction entre les terres rurales et les terres urbaines. Il s'appuie sur l'article 380 du code foncier pour dire que la seule preuve admissible pour la terre réclamée est un titre de propriété.

La Cour administrative de Bujumbura a donné raison aux prétentions de la succession Ndayajemwo Zacharie avec les motivations suivantes :

Attendu que la requérante prétend être propriétaire de la propriété querellée sise sur la colline Rweza, commune Kanyosha de la province Bujumbura et demande par la suite une indemnisation couvrant la période liée à l'interdiction de la jouissance par l'autorité de l'Etat ;

Attendu que la partie requérante a produit un acte de propriété et une attestation de possession lui délivrée par une autorité administrative, ce qui lui confère par conséquent la possession ;

Attendu qu'un droit de propriété ne se démontre pas seulement par un titre de propriété mais que même dans les milieux urbains, il y a des propriétés sans titres de propriété mais dont leurs propriétaires en jouissent paisiblement par la possession d'état ;

Attendu que le deuxième tiret de l'article 313 du code foncier prévoit que le droit de propriété foncière peut être établit : « soit par un certificat foncier établi par le service foncier communal reconnaissant une appropriation régulière du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain » ;

La cour décide :

1. Dit que cette requête est partiellement fondée ;

2. Ordonne que la propriété foncière litigieuse entre la requérante et l'Etat du Burundi appartient à la succession Ndayajemwo Zacharie ;

3. Met les frais de justice à charge des parties à concurrence de la moitié chacune.

Nous constatons de part cette affaire que la violation du droit de propriété de la requérante faite par le Ministre ayant la gestion de l'urbanisme et de l'habitat dans ses attributions a engagé la responsabilité de l'Etat du Burundi. Cette autorité étatique a méconnu le droit de propriété de ce requérant parce que ce dernier n'avait pas de titre de propriété et a voulu de ce fait mettre sa terre dans la catégorie des terres du domaine privé de l'Etat. Même si la requérante a su la procédure administrative si complexe, il n'a pas pu montrer les préjudices matériels qu'il a subis de ces agissements du Ministre ayant la gestion de l'urbanisme et de l'habitat dans ses attributions. En outre, c'est évident qu'il a eu des manques à gagner comme il l'a lui-même dit à la Cour. Cela montre que l'Etat du Burundi, à travers ses organes, viole le droit de propriété des particuliers et est tenu responsable mais aussi que le respect du droit de propriété reste à désirer. Les autorités administratives en matière foncière devraient connaître les terres du domaine public ou privé de l'Etat et par conséquent éviter la violation des droits de propriété qui entraîne la responsabilité de l'Etat.

2° Affaire RAC 6789 : SIBOMANA Protais contre Etat du Burundi (la direction des affaires pénitentiaires : prison Muramvya)

En date du 26/9/2013, SIBOMANA Protais a saisi la Cour administrative de Bujumbura pour demander que la prison de Muramvya cesse d'exploiter illégalement une portion de sa parcelle n°286/Muramvya. Pour soutenir ses prétentions, la requérante avance qu'il est attributaire de cette parcelle depuis le 8/12/1998.

Il précise qu'il a toujours été un propriétaire paisible et incontesté de ladite parcelle, jusqu'à ce que très récemment, il ait constaté l'empiétement et l'exploitation d'une parcelle par la prison de Muramvya.

Il réclame ainsi que l'auteur de ces faits met les choses à l'état initial, avec dédommagement tant moral que matériel, le tout évalué à 2.450.000 F.BU.

Il se réfère à l'article 118 du code foncier qui dispose que le propriétaire dont le fonds est enclavé et qui n'a aucune issue sur la voie publique, peut réclamer un passage sur le fonds des

voisins. Le passage doit être pris du coté où le trajet le plus court et le moins dommageable du fonds enclavé à la voie publique car la prison n'a pas reconnu la servitude de passage au requérant. Il se réfère également aux articles 21du code foncier et 258 du C.C.L.III

Quant aux répliques du défendeur, il nie catégoriquement que la parcelle appartient au requérant car il n'a pas produit un titre de propriété.

Le requérant a prouvé sa possession par la lettre d'attribution n°576/98 écrite par le directeur Général de l'Urbanisme et de l'habitat le 8/12/1998.

L'avocat du requérant expose que la prison centrale de Muramvya s'attribue le droit de traverser le chemin public situé à la cour arrière pour exploiter la propriété appartenant au requérant, en y exerçant des activités agricoles.

La Cour a motivé son arrêt de manière suivante :

Attendu que l'article 16 de la loi n°1/13 du 09 août2011 portant révision du code foncier du Burundi dispose que « la propriété foncière est le droit d'user, de jouir et de disposer d'un fonds d'une manière absolue et exclusive, sauf restriction résultant de la loi et des droits réels appartenant à autrui. » ;

Attendu que le défendeur n'a montré ni les restrictions légales, ni les droits réels appartenant à autrui pouvant permettre de limiter les attributs de propriété au requérant ;

Attendu qu'en dehors de ces restrictions légales et de ces droits réels appartenant à autrui, le caractère d'usage, de jouissance et de disposition de manière exclusive reconnu au requérant par l'article 16 de la loi ci-haut précisée, s'impose à tout le monde y compris la prison centrale de Muramvya ;

Attendu que par conséquent la prison centrale de Muramvya n'a aucun droit sur la parcelle n°286/mur de 806 m2 qui a été attribuée au requérant et doit la respecter ;

Par ces motifs,

La cour administrative de Bujumbura, vu l'article 16 de la loi n°1/13 du 9/8/2011 portant révision du code foncier ;

Statuant publiquement et contradictoirement ;

1° Ordonne à la prison centrale de Muramvya de respecter les dimensions de 806 m2 de la parcelle attribuée à SIBOMANA Protais ;

2° Charge la Direction générale de l'urbanisme et de l'habitat de l'exécution du présent arrêt ;

3°Met les frais de justice à charge du trésor public

Le cas sous analyse montre que la responsabilité de l'Etat du Burundi a été engagé à cause de l'empiètement des droits de propriété du requérant par la direction de la prison centrale de Muramvya. Le requérant a prouvé sa possession par la lettre d'attribution n°576/98 écrite par le Directeur Général de l'Urbanisme et de l'habitat mais la direction a nié sa possession car il voulait y mettre ses plantations. Bien que la Cour ait décidé que la propriété revienne dans le patrimoine du requérant, elle n'a pas décidé sur les dédommagements matériels et moraux. Par contre, c'est une évidence que le requérant qui a saisi la Cour le 26/9/2013 et que le jugement a été exécuté le 23/4/2019 a eu des pertes matérielles entraînées par la non jouissance de son droit de propriété mais aussi par les frais occasionnés par le procès. Ce cas montre également que le respect du droit de propriété par les organes étatiques est à améliorer.

3ème affaire RAC 6319 : SABUKWIGURA Serges contre Commune Matana

SABUKWIGURA Serges a saisi la Cour administrative de Bujumbura en date du 03/01/2013. Le requérant allègue que la commune Matana l'a expulsé de sa propriété foncière et l'a donné à la paroisse Butwe. Il dit que la commune a donné sa propriété à la paroisse sans faire des investigations nécessaires et cela de manière illégale. Il se réfère à l'article 231 du code foncier.

Il demande à la Cour d'ordonner que la paroisse n'y exerce aucun projet et que cette propriété retourne dans son patrimoine. Il explique que la propriété litigieuse lui appartient car il s'agit d'une propriété familiale exploitée par ses arrières parents. Le requérant explique qu'il a exercé le recours devant l'administrateur communal mais n'a pas répondu. C'est après avoir saisi la Cour que le Conseil communal a reconnu que la propriété n'a jamais été la propriété communale mais celle du requérant.

La Cour administrative de Bujumbura a pris la décision suivante :

- Reçoit la requête et la déclare totalement fondée ;
- La propriété foncière revient à SABUKWIGURA Serges ;
- Ordonne à la Commune de restituer au requérant sa propriété foncière ;
- Les frais de justice sont à charge de la commune Matana.

Ce jugement a été prononcé le 29/9/2014.

Le cas sous examen montre que la commune Matana a été tenu responsable pour la violation du droit de propriété de SABUKWIGURA Serges en donnant sa propriété à la paroisse. La faute commise par la commune a été de ne pas vouloir répondre à la lettre de la requérante qui expliquait que la parcelle lui appartient. Ce n'est qu'après la saisine de la Cour que le Conseil communal a reconnu la propriété de la requérante. La requérante a eu des manques à gagner occasionnés par cette violation du droit de propriété par la Commune Matana. Ce cas montre aussi que le respect du droit de propriété par les organes de l'Etat est à améliorer.

4ème affaire RAC 6245 : KAMENYERO Charles contre commune KAYOKWE

Le requérant a saisi la Cour administrative de Bujumbura en date du 4/10/2012 pour qu'elle ordonne à la commune de ne plus vouloir exploiter son boisement sis à la colline Benja et la restitution de tous les produits de la vente des arbres vendus indument par la commune. Pour fonder ses prétentions, il confie à la Cour que ladite propriété boisée revient à la famille depuis longtemps et qu'elle l'a acquise de ses arrières parents. Il argue qu'ayant répondu à l'appel du Président Bagaza afin de reboiser les terres se trouvant pour les bassins versants, la commune Kayokwe s'est immiscé dans son boisement en vendant les arbres et s'appropriant tous les produits de cette vente et y interdisant tout accès à cette terre au requérant par usage de la force. Il explique que le Président n'a pas dit que la propriété ou les produits de la vente appartiendront à la commune.

Quant aux répliques du défendeur, il dit que c'est la commune qui a planté ces arbres au moment où le requérant n'y pouvait rien dans l'accomplissement de ce projet. Il demande à la Cour d'interdire au requérant de ne plus vouloir récolter les produits qui ne lui appartiennent pas. Il souligne que le requérant ne peut pas montrer les moyens qu'il a utilisés lors de ces travaux. La commune a par après reconnu que la propriété foncière appartient au requérant mais que les arbres appartiennent à la commune Kayokwe. Il ajoute que tant que les arbres de

ladite commune se trouvent encore sur cette propriété, cette dernière est en possession de cette propriété. La Cour se réfère aux articles 21 et 26 du code foncier pour prendre la décision suivante :

1°Reçoit les prétentions de la famille KAMENYERO Charles et les déclare partiellement fondées ;

2° La propriété foncière revient à la famille KAMENYERO Charles;

3° Ordonne à la Commune Kayokwe d'enlever tous ses arbres dans un délai ne dépassant pas trois mois à compter de la signification de l'arrêt;

4°Les frais de justice sont à charge des deux parties à concurrence de cinquante pourcent chacune. Cet arrêt a été prononcé en date du 29/10/2014.

Le cas sous examen nous fait penser à une expropriation de fait car, même si la requérante n'a pas eu de l'indemnisation comme prévu par la loi pour qu'il y'ait parfaite expropriation, le requérant dans toute son ignorance a été privé de sa propriété foncière en y plantant des arbres dont il n'aura pas le droit aux récoltes et qui serviront d'intérêt général. Au regard des effets de ce projet de plantation des arbres qui a été effectué sur la propriété foncière de la requérante, on constate que cette dernière avait été privé de propriété car même sans transfert de propriété, elle n'a plus exercé les attributs du droit de propriété pendant cette longue période. Ce projet était d'intérêt général et la requérante ne devrait pas seul supporter cette charge publique. De notre part, son droit de propriété a été violé et il mérite une certaine indemnisation.

§2. La création de l'EACJ et les cas de jurisprudence en matière foncière sur le Burundi

Le présent paragraphe nous raconte le processus de création de l'EACJ, son rôle dans la protection des droits de l'homme ainsi que quelques cas de jurisprudence où le Burundi a été tenu responsable des violations du droit de propriété des particuliers.

A. Création de l'EACJ

La Communauté est-africaine (EAC) a été rétablie le 7 juillet 2000, lorsque le traité portant création de la Communauté d'Afrique de l'Est qui a été signé le 30 novembre 1999 est entré

en vigueur après sa ratification par les trois Etats fondateurs (Kenya, Tanzanie et Ouganda). La Communauté avait été mise sur pied en 1967 mais s'est par la suite effondrée en 1977.

Le 18 Juin 2007, les républiques du Rwanda et du Burundi ont adhéré au Traité de l'EAC et sont devenus membres à part entière de la communauté le 1erJuillet 2007[169]. L'EAC, dont le siège se trouve à Arusha, en Tanzanie, compte désormais sept membres : Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Soudan du Sud, Ouganda et RDC[170].

Ce traité sous régional d'intégration économique garantit les droits de l'homme. Ainsi, l'article 6 (d) du traité de l'EAC énonce les principes suivants : « la bonne gouvernance y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la primauté du droit, de la responsabilité, de la transparence, de la justice sociale, de l'égalité des chances, de l'égalité des hommes et des femmes ainsi que la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ». Chaque Etat partie doit respecter ces principes fondamentaux du traité. L'article 7 (2) dispose que les États membres s'engagent à respecter les principes de la bonne gouvernance, y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la règle du droit, de la justice sociale et de l'universalité acceptés comme normes des droits de l'homme. Par cette disposition, le traité de l'EAC fait sienne et renforce les droits garantis par la CADHP en exigeant de la part des Etats parties la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la CADHP.

Le Traité de l'EAC constitue dès ses débuts un pas important dans la protection des droits de l'homme en général et du droit de propriété foncière en particulier parce que normalement les instruments juridiques d'intégration économique ne se focalisent pas beaucoup sur la protection des droits de l'homme[171]. Ainsi, La Cour de Justice de l'Afrique de l'Est (EACJ) est l'un des organes de la Communauté de l'Africaine de l'Est (EAC) établis en vertu de l'article 9 du Traité portant création de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Il est une Cour de justice supranationale dont la responsabilité principale est d'assurer le respect du droit dans

[169] https://archive.uneca.org/fr/oria/pages/cea-communaut%C3%A9-est-africaine#:~:text=Le%2018%20Juin%202007%2C%20les,communaut%C3%A9%20le%201er%20Juillet%202007, consulté le 28/10/2023.
[170] https://information.tv5monde.com/afrique/la-rdc-rejoint-la-communaute-des-etats-dafrique-de-lest-eac-170967, consulté le 28/10/2023.
[171] E. NUKURI, *op. cit.*, p.144.

l'interprétation, l'application et le respect du Traité de l'EAC et peut être saisie par des personnes morales et physiques résidant dans tous les Etats membres, par les Etats membres de l'EAC et par le Secrétaire général de l'EAC.[172]

B. Quelques cas de jurisprudence en matière foncière sur le Burundi

1° Cas de Venant MASENGE contre l'Etat du Burundi

L'EACJ a analysé la question de force probante du titre de propriété dans l'affaire Venant Masenge c. le Burundi au cours de laquelle le plaignant alléguait qu'il avait été privé illégalement de sa propriété foncière telle qu'attestée par le Certificat d'enregistrement, par un autre citoyen avec l'appui de l'administration locale et que malgré ses recours administratifs, le ministre de l'Intérieur est resté inactif. Il avait porté son affaire devant la Cour administrative qui analysait encore le dossier. Sans attendre l'issue du dossier devant la Cour administrative, le plaignant a saisi l'EACJ pour tenir le Burundi indirectement responsable des actes de l'administrateur de la commune Gihanga et l'inaction du ministre de l'Intérieur qui, à son avis, a violé les principes fondamentaux visés à l'article 6 (d) du Traité portant création de la Communauté Est-Africaine. Le Burundi a répondu aux allégations du demandeur en ces termes : « *La question est sur la propriété de la terre et en tant que telle, cette Cour est incompétente pour la connaître, puisqu'une telle question est réservée aux juridictions nationales de la République du Burundi conformément à l'article 27 du traité(…) que le requérant a déjà introduit une affaire similaire devant la Cour administrative du Burundi*». La Cour a déclaré l'affaire recevable par une interprétation novatrice du traité et sur base de sa propre jurisprudence : elle a considéré que Venant Masenge demande à la Cour de déterminer si les actions et les décisions de l'intimé étaient une violation des dispositions spécifiques du traité, à savoir les articles 6 (d) et 7 (2). L'EACJ a décidé que les questions posées par le demandeur relèvent de la compétence de cette Cour en vertu de l'article 27 (1) du traité parce qu'elles concernent l'interprétation et l'application du traité de l'EAC. Le plaignant demandait à l'EACJ de déclarer que l'occupation et l'exploitation des biens fonciers du requérant sont illégales et constitue une violation de l'article 6 d) et 7 (2) du Traité de l'EAC, que toute la terre de Kizina revendiquée par le requérant et délimitée sur le certificat d'enregistrement appartient à Masenge Venant et que toutes constructions et occupations

[172]Art. 23 et 27 du Traité de la communauté de l'Afrique de l'Est.

illégales doivent être immédiatement démolies par l'intimé, d'enjoindre au défendeur de restituer la totalité des biens au demandeur, de déclarer que le requérant a pleinement le droit de jouir du droit de propriété sur les terres de Kizina en fonction de son titre d'enregistrement, de condamner l'intimé aux coûts et qui est accessoire à la présente référence doit être satisfaite par l'intimé et de prendre toute autre mesure nécessaire dans les circonstances. Dans le fond de son jugement, l'EACJ a reconnu le droit de propriété de la requérante tel qu'attesté par le certificat d'enregistrement d'une propriété foncière conformément à l'article 317 de la Loi de 2011 portant Code foncier, à l'article 36 de la Constitution du Burundi et des conventions ratifiées par le Burundi en particulier l'article 14 de la CAHDP et les articles 6(d) et 7(2) du Traité de l'EAC. Ces deux organes ne font que confirmer la force probante que la loi attache au titre de propriété à l'image du Code foncier du Burundi à ses articles 317 et 351. Ensuite à l'argument de l'Etat du Burundi selon lequel le demandeur a acquis et occupé le terrain litigieux illégalement, que les lois burundaises ne reconnaissent pas automatiquement un titre foncier comme preuve de propriété et que la CNTB a publié un rapport qui montre que le requérant n'a aucun droit sur ledit terrain sans pourtant fournir des preuves, l'EACJ l'a rejeté en ces termes : « *Tous les instruments juridiques susmentionnés Constitution du Burundi, CAHDP, Traité de l'EAC reconnaissent le droit à la propriété et prévoient que toute atteinte à ce droit devrait suivre une procédure régulière afin d'éviter tout exercice arbitraire du pouvoir du gouvernement. Aucune preuve n'a été présentée par l'intimé que toute procédure judiciaire en annulation du titre de propriété de la requérante a été entreprise soit par le Gouvernement du Burundi ou par la Commission sur les terres et autres biens* ».

Il est de notre avis qu'un titre foncier est une preuve concluante de la propriété foncière de la requérante qui doit être protégée comme requis par les dispositions précitées. A l'appui de sa position en ce qui concerne la force probante du droit de propriété telle qu'attestée par le certificat d'enregistrement, l'EACJ a suivi ses propres précédents. Enfin, l'EACJ a jugé que : « *L'échec par les autorités compétentes de la République du Burundi pour assurer la protection des droits de propriété des terres de la requérante était fondamentalement incompatible avec les obligations expresses du Burundi au titre des articles 6 (d) et 7 (2) du traité de respecter les principes de bonne gouvernance, y compris en particulier, les principes*

de respect de la primauté du droit, et la promotion et la protection des droits de l'homme[173]». La Cour a conclu que l'occupation et l'exploitation de la propriété des terres du requérant est illicite et constitue une violation de l'article 6 (d) et 7 (2) du traité de l'EAC.

2° Cas Francis NGARUKO c. Le procureur général de la République du Burundi

En date du 20 juin 2019, l'EACJ a rendu l'affaire Francis Ngaruko (SEBATUTSI) contre l'Etat du Burundi. Cette affaire était basée sur une propriété foncière sise à Kizingwe.

Le Requérant allègue avoir hérité d'un terrain situé à Bujumbura aux côtés des autres membres de la famille de son père et avoir en outre acquis dix hectares indépendamment adjacents au terrain hérité. Un groupe de famille est venu réclamer la succession de son père alléguant que ce dernier l'avais acquis au plus fort de la guerre civile de 1972. Une plainte est déposée contre lui devant la commission des terres et autres biens. Quant à lui, son père avait apporté la terre d'un ancien colon au moyen d'une procuration. La Commission nationale des terres et autres biens a rejeté la demande le 11 novembre 2014.

Cependant, le Requérant allègue qu'à sa grande surprise le défendeur a déformé les choses et déclaré par l'intermédiaire de ladite Commission que les biens appartiennent à l'Etat, fait qui n'a été ni invoqué ni contesté. Il a fait appel en vain de ladite décision, et ses efforts pour faire appel auprès de la Cour spécial des terres et autres biens du Burundi (premier et deuxième degré) ont été sans issus favorables.

Il reproche donc au défendeur de lui avoir retiré le droit à ses biens légalement acquis d'une manière incompatible avec les articles 6 (d), 7 (2) et 8 (1) (a) et (c) du Traité portant création de la Communauté de l'Afrique de l'Est. En outre, le défendeur a méconnu la loi pertinente au moment de l'acquisition de la propriété ainsi que les registres officiels et cadastraux qui montrent clairement que la propriété lui appartient. En raison des processus illégaux, il prétend avoir perdu de précieuses opportunités commerciales pour développer pleinement la propriété, gagner sa vie et par conséquent subir des pertes financières[174].

[173] http://eacj.org/?cases=Venant-masenge-Vs-attorney-general-republic-Burundi , consulté le 15/11/2023.
[174] https://www.eacj.org/?cases=application-no-3-of-2019-arising-from-reference-no-9-of-2019-francis-ngaruko-vs-the-attorney-general-of-the-republic-of-burundi-2 , consulté le 25/11/2023.

Il prie donc la Cour de conclure que le renvoi est justifié et de déclarer que l'annulation du titre de propriété du défendeur et celui de son défunt père ont contrevenu aux dispositions du traité. Prie en outre pour que la Cour déclare que l'acquisition de la propriété sans compensation a violé le traité, le remette en possession de la propriété foncière, accorde une compensation et les dépens au renvoi.

Le défendeur s'oppose au renvoi en faisant valoir que la Cour spéciale des terres et autres biens n'a pas violé les dispositions du traité et a longuement démontré que le défunt n'avait jamais acquis de droits sur les biens litigieux. En outre, précise que depuis 1963 après le départ d'ILS Pierre, les biens litigieux étaient comptés parmi les terrains abandonnés devenus automatiquement propriété de l'Etat et les ordonnances et réparations sollicitées par le Requérant ne sont pas fondées et demandent le rejet du Renvoi avec dépens.

Signalons que la cour spéciale des terres et autres biens avait pris, sur le domaine de Kizingwe Bujumbura le 1er février 2019, les décisions suivantes :

Dit pour droit que la propriété foncière de 106 ha 69 à 62 ca sise à Kizingwe appartient à l'Etat du Burundi. Elle dit pour droit que les parcelles des acquéreurs de Kizingwe regroupés au sein de l'APK leur sont acquises moyennant de nouvelles conditions à se convenir avec le service immobilier public (SIP). Les acquéreurs doivent s'acquitter des frais de viabilisation dans les délais appliqués par le SIP.

La Cour spéciale déboute la succession Sebatutsi Evariste et les 9 familles de toutes leurs prétentions. Elle déboute Ngaruko Francis sur les 29 ha qu'il réclame mais lui accorde 1 ha sur la partie où est érigée sa maison d'habitation moyennant paiement des frais de viabilisation à se convenir avec le SIP. Ces frais sont payables dans les délais appliqués par le SIP.

Dit pour droit que Ngaruko Francis doit désintéresser Mahoro Anicet et Ngendakuriyo Denis sur la superficie d'1 ha lui accordé. Ngendahayo Denis, 40 ares, Mahoro Anicet 32 ares et Ngaruko Francis 28 ares restants. Annule tous les titres de propriété qui ont été délivrés sur le site de Kizingwe. Elle met les frais de justice à charge de la succession Sebatutsi, de Ngaruko Francis et des 9 familles à concurrence d'un tiers chacun.

La Cour de l'EACJ par contre a donné gain de cause à la requérante et l'Etat du Burundi est tenu responsable.

Le constat est que l'Etat du Burundi a été tenu responsable par l'EACJ pour avoir violé les articles 6 (d), 7 (2) et (8) du Traité portant création de la Communauté de l'Afrique de l'Est en retirant à travers la CNTB le droit de propriété de la famille Francis Ngaruko et en méconnaissance de la loi pertinente au moment de l'acquisition de la propriété ainsi que les registres officiels et cadastraux qui montrent clairement que la propriété lui appartient car le titre de propriété a été délivré par l'autorité compétente. Acte délivré par une autorité administrative compétente, et constituant la seule preuve de la propriété foncière, le titre foncier est inattaquable, intangible, définitif. C'est un acte délivré pour consolider son droit de propriété et le rendre opposable à toutes autres prétentions concurrentes. C'est paradoxal que la commission nationale des terres et autres biens a méconnu la valeur probante du titre de propriété dans cette affaire en disant que la propriété appartient dans le domaine de l'Etat alors que ce cas d'espèce n'opposait pas Ngaruko et l'Etat. Le titre de propriété est un acte créateur de droit qui garantit la sécurité juridique et la protection des intérêts des administrés. Même si l'administration de l'époque s'était trompée en attribuant un titre de propriété par ignorance à un particulier sur sa terre comme le prétend la CNTB, elle devrait assumer les conséquences de ses erreurs et prendre des précautions pour l'avenir. L'article 6 (d) du traité portant création de la Communauté de l'Afrique de l'Est dispose que les Etats membres s'engagent à respecter les principes de la bonne gouvernance y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la primauté du droit, de la responsabilité, de la transparence, de la justice sociale, de l'égalité des chances, de l'égalité des hommes et des femmes ainsi que la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;

L'article 7 (2) dispose que Les États membres s'engagent à respecter les principes de la bonne gouvernance, y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la règle du droit, de la justice sociale et de l'universalité acceptés comme normes des droits de l'homme.

Les principes de bonne gouvernance et de la primauté du droit énoncés par l'article 6 et ceux cités par l'article 7 ont été bafoués par l'Etat du Burundi. Cela montre que la protection du droit de propriété au Burundi reste à désirer. Ce recours introduit devant l'EACJ montre à

suffisance que l'administration n'est plus impunie mais qu'au contraire, la responsabilité administrative est ainsi mise en jeu avec toutes les conséquences qui peuvent en découler.

Section 3. La réparation du préjudice par voie administrative

En droit administratif, en vertu du principe de la décision préalable et celui de l'administration active, la demande en réparation du préjudice subi par les individus est d'abord adressée à l'administration avec laquelle on est en litige. En matière foncière, le recours est adressé à l'autorité qui conformément à la législation, prend des mesures contre l'illégalité de l'action administrative. De ce fait, il nous est utile de voir l'état des lieux de la réparation des fautes commises dans l'immatriculation (§1), et dans l'expropriation (§2).

§1er. Les mesures de réparation en cas d'immatriculation fautive

En cas de violation du droit au respect de sa propriété foncière par une décision de l'administration, le propriétaire lésé peut saisir les juridictions administratives burundaises pour être rétabli dans ses droits. Mais, comme nous l'avons ci-dessus signalé, avant d'avoir l'accès au juge administratif burundais, le propriétaire qui s'estime lésé doit préalablement exercer un recours administratif hiérarchique ou gracieux. Par conséquent, l'autorité administrative dispose d'une possibilité de réformer la décision si elle est illégale ou inopportune ou de ne pas la réformer.

Ce faisant, il a espéré atteindre deux buts : d'une part, éviter autant que possible le procès, d'autre part, pour le cas où le procès est inévitable, obliger les deux parties à définir avec netteté l'objet de ce procès[175].

Le titre foncier est un acte administratif créant des droits au profit de son bénéficiaire. Dès lors qu'il est établi, le titulaire d'un titre foncier, parce que sûr de la plénitude de ces droits sur le bien immeuble, peut effectuer plusieurs opérations, notamment la cession, le morcellement, la vente du bien immeuble individualisé.

Le retrait administratif du titre foncier pour faute de l'administration, en même temps qu'il rétablit la légalité, est simultanément source d'insécurité juridique. Rétablissement de la légalité dans la mesure où l'administration qui est le pouvoir agissant de l'Etat doit être

[175] J.M. AUBY et M. FROMONT, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Economique Européenne*, Jurisprudence générale, Paris, Dalloz, 1971, p.42.

soumise à l'ensemble des normes juridiques et par conséquent, toute violation administrative de la légalité doit être réparée de manière autonome.

Insécurité juridique, car comme on le dit communément, « *on ne sait plus à quel saint se vouer* » : si l'assurance de la propriété est remise en jeu par le titre foncier irrégulièrement délivré, on se pose nécessairement des questions lorsque l'on veut entrer en affaire avec le propriétaire du titre foncier. Mais encore, lorsque le titre foncier a été l'objet de morcellement, les propriétaires de bonne foi qui ont acquis la parcelle de terrain sont injustement dépossédés de leur titre de propriété

Ainsi, nous pouvons citer certains cas révélés par le conseiller juridique de l'Office burundais de l'urbanisme, de l'habitat et de l'aménagement du territoire (OBUHA)[176] :

Le premier est le cas de double attribution des parcelles. Généralement si on est entré de viabiliser un quartier, il arrive souvent des cas où on enregistre deux personnes sur une même parcelle. Pour régler ces cas dans le cadre d'un recours administratif, on applique le principe « le premier dans le temps, le premier en droit » et on donne au second une parcelle dans l'autre quartier ou on lui promet de lui donner cette parcelle dans un nouvel quartier qui sera viabilisé.

Le deuxième est le cas de recours où la commune Rumonge avait attribué en bonne et due forme une parcelle à une personne particulière et que par après les services du ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de l'aménagement du territoire a réattribué la même parcelle à une autre personne en bonne et due forme (avec tous les documents nécessaires attestant que cette propriété lui appartient).

Le troisième cas concerne une personne qui a obtenu une terre domaniale pour une exploitation temporaire dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage mais qui a profité de cette occasion pour la morceler et la vendre. Cette personne a reçu un titre foncier délivré par la direction des titres fonciers et du cadastre national. Ceux qui ont achetés cette terre ne savaient pas que le titre de propriété erroné car c'est un document authentique.

[176] Information recueillie auprès du conseiller juridique de l'OBUHA.

Le quatrième cas concerne la démolition des constructions qui ne respectaient pas la distance de 6 mètres qui les sépare des routes nationales principales. Ces 6 mètres se trouvent dans l'espace vert où personne n'avait droit d'y construire quoi que ce soit. Alors, les gens qui ont des parcelles tout près de ces routes nationales se sont arrogés le droit d'y construire comme ils veulent et savaient que ce n'étaient leurs propriétés. Certains d'entre eux ont combiné leur parcelles avec les mètres de l'espace vert, ont eu des titres de propriétés et ont vendu leurs parcelles. Alors, la question revient à ceux qui ont acheté, ont obtenu des titres de propriété, construit ces parcelles et qui ont finalement subi la démolition de leurs constructions. Il y a eu des recours administratifs non pertinents où certains se plaignaient de démolition alors qu'ils avaient des titres de propriété délivrés par la direction des titres fonciers et du cadastre national. La direction de l'OBUHA leur demandait d'amener les pièces justificatives délivrées par les services de l'urbanisme qui ont servi de base à l'obtention du titre de propriété. Et beaucoup de gens se sont éliminés sur cette étape car ils n'avaient de pièces délivrées par les services de l'urbanisme.

Bien que ce soit normal que l'Etat a récupéré son espace vert dans le cas sous analyse, nous ne comprenons pas bien comment certaines personnes ont pu avoir des titres de propriété délivrés par la direction des titres fonciers et du cadastre national alors que le code foncier exige une enquête foncière et d'autres formalités préliminaires pour obtenir ledit titre.

Nous constatons un manque étroit de collaboration des services en charge de la gestion foncière au Burundi car si la commune donne une partie de sa terre à quelqu'un, elle devait saisir la direction des titres fonciers et du cadastre national pour que cette partie soit soustraite du patrimoine foncier communal.

C'est paradoxal et choquant que le service de l'urbanisme et la direction des titres fonciers et du cadastre national ne collaborent pas alors qu'ils sont tous chargés de la gestion du domaine foncier.

On se retrouve en face de deux personnes ou même plus qui disposent des titres de propriété tous délivré par les services publics. Il devrait y avoir une interconnexion entre les services du ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de l'aménagement du territoire et la direction des titres fonciers et du cadastre national afin de garantir la bonne gestion du patrimoine foncier national d'éviter des conflits fonciers.

Bien que lors du recours administratif le principe selon lequel le premier dans le temps, le premier en droit est appliqué pour départager les deux propriétaires d'une même parcelle, la double attribution des parcelles peut engendrer des conséquences :

- D'abord avant que le deuxième constate qu'il y a un autre propriétaire, il peut avoir hypothéqué son titre foncier dans une institution bancaire. Au cas où la banque vient prendre son hypothèque et qu'elle se retrouve en face d'un ancien propriétaire, il naitra un procès. Ce qui dit que la banque aura un manque à gagner et de ce fait il y a une fragilisation de la force probante du titre de propriété suite à ce manque de collaboration entre les deux services publics (urbanisme et la direction des titres fonciers et du cadastre national).

- Le deuxième propriétaire peut vendre sa propriété et l'acheteur se retrouvera dans un procès et éprouvera des pertes énormes alors qu'il a acheté en comptant sur la force probante qu'a un titre de propriété.

Bien que lors du recours administratif, on procède au retrait du titre de propriété irrégulièrement délivrés, l'Etat peut voir engager sa responsabilité sur base de l'article 320 du code foncier qui dispose que « *l'Etat est responsable des erreurs du conservateur. Cette responsabilité ne peut excéder la valeur du fonds et des constructions et plantations au moment où l'erreur a été augmentée d'un intérêt de 12% par l'an. En cas de fraude ou de mauvaise foi établie, l'Etat exerce une action récursoire contre le conservateur* » ou sur base des principes de bonne gouvernance et de la primauté du droit, de responsabilité énoncés par l'article 6 et ceux cités par l'article 7du traité de l'EAC car les services publics devraient collaborer pour une bonne gouvernance et gestion du domaine foncier.

§2. Les mesures de réparation d'une expropriation fautive

Eu égard au caractère inviolable et sacré du droit de propriété, dont nul ne peut être privé, si ce n'est par nécessité publique, en présence de manquements administratifs au cours de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'administration saisie devrait éponger les vices de procédure, et redresser les actes faisant griefs aux propriétaires. Au cas contraire, on tomberait sous le coup d'une dépossession illégitime qui cause préjudice aux individus.

Ce préjudice injustement éprouvé par l'exproprié prend racine dans le détournement de pouvoir, l'excès de pouvoir dans la déclaration d'utilité, la non utilisation des terrains expropriés et l'absence de rétrocession administrative de la propriété injustement cédée ; mais encore dans l'absence d'indemnisation, la sous-évaluation du préjudice subi qui sont l'œuvre des organes administratifs, etc. Tout cela ne permet pas aux expropriés de bénéficier des mesures compensatrices à l'expropriation.

Ces dysfonctionnements administratifs opérés au cours de l'expropriation entraînent la voie de fait ou l'emprise immobilière. La voie de fait présuppose une action matérielle de l'administration commise au mépris du droit de propriété et en marge de tout fondement législatif ou réglementaire. L'acte perd son caractère administratif et s'inscrit dans une logique d'abus administratifs, d'atteinte grave à la propriété des particuliers. En conséquence, tout acte juridique lié à la procédure d'expropriation dès lors qu'il est vicié par la faute de l'administration, doit être déclaré caduque c'est-à-dire sans effets juridiques ou même annulé lorsque l'opération projetée n'a aucun fondement.

En outre, par respect pour l'Etat de droit, le propriétaire illégalement dépouillé de son bien peut le récupérer, au travers de la rétrocession, ou à défaut, il peut lui être versé une indemnité complémentaire pour le préjudice subi par la dépossession.

Voici un cas qui nous sert d'exemple :

Au début des années 2000, la coopération chinoise aurait offert au Burundi de construire le palais présidentiel. Le gouvernement burundais avait à proposer de son côté un terrain pouvant abriter ce palais. Dans un premier temps, il aurait proposé un terrain dans la partie nord de Gasenyi, une localité de Bujumbura rural, frontalière avec Bujumbura mairie. Il s'agissait de terres appartenant à des populations locales. Au départ, ces propriétaires ont contesté une telle décision d'expropriation. Malgré cela, la procédure a fini par être lancée conformément au code foncier burundais de 1986, lequel proposait des taux d'indemnités d'expropriation très modiques. Et, une fois encore, les contestations de la population concernant ces taux n'ont pas empêché la procédure d'aller jusqu'au bout. Selon certaines personnes expropriées, « *il n'y avait aucun espoir que le Gouvernement fasse marche arrière, non pas parce que les règles d'expropriation n'étaient pas souples, mais simplement parce que ceux qui en exigeaient l'application étaient très puissants* ».

Pour eux, en effet, dans cette affaire, la garantie de l'application des règles ne résidait pas dans la force obligatoire de celles-ci, mais dans la puissance des acteurs que l'application desdites règles arrangeait. Curieusement toutefois, c'est seulement après l'expropriation que l'expertise chinoise aurait eu lieu. Elle devait aboutir à la conclusion que l'emplacement proposé par le gouvernement burundais ne convenait pas à la réalisation du projet. Cependant, le terrain était déjà devenu propriété de l'État et, quelques mois après, il aurait été distribué entre un certain nombre d'élites politiques. Celles-ci pouvaient ultérieurement en revendre des parcelles à des prix vingt à trente fois supérieurs à celui de leur acquisition et de l'indemnisation des expropriés. Pourtant, la loi est claire sur le fait que, si les terres expropriées ne sont plus affectées aux besoins pour lesquels elles ont été expropriées, elles doivent retourner dans le patrimoine des derniers propriétaires [177].

La possibilité de rétrocession est prévue aux articles 435 et 436 du code foncier en vigueur.

Section 4. La réparation du préjudice par voie judiciaire

En matière de contentieux administratif, il n'existe véritablement pas de sanctions répressives à l'encontre de l'administration. Lorsqu'une faute est commise, la responsabilité administrative est une responsabilité réparatrice et non sanctionnatrice. Il s'agira de replacer la victime dans un même et semblable état avant la survenance du préjudice.

Dans le prolongement de ce constat, il s'agira dans notre analyse d'examiner les mesures réparatrices des dommages causés aux particuliers par la faute administrative en matière foncière. Tout d'abord la distinction des recours dans le contentieux administratif (§1er), ensuite la réparation par voie juridictionnelle du préjudice subi en matière foncière (§2).

§ 1er. Distinction des recours dans le contentieux administratif

En s'en tenant à la distinction entre deux principaux recours, recours pour excès de pouvoir et recours de pleine juridiction, et aux différences les plus marquantes :

1. Le recours pour excès de pouvoir ne peut aboutir qu'à l'annulation d'un acte administratif. Au contraire, dans le recours de pleine juridiction, des conclusions à fin

[177] A. NYENYEZI BISOKA et A. ANSOMS, "*Arène Foncière au Burundi : Mieux comprendre les rapports de force*", Louvain-la-Neuve, 2012, pp. 64-65.

d'annulation peuvent être déposées : le requérant obtiendra l'annulation de l'acte et l'octroi des dommages et intérêts.

2. Les effets du recours pour excès de pouvoir valent *erga omnes*. Dans le recours de pleine juridiction, seules sont concernées les parties au litige[178].

§ 2. Les règles dominant la réparation

Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer[179]. La première règle qui domine la matière est que la réparation a toujours lieu en argent. Et le principe de la réparation intégrale qui signifie que l'indemnité allouée doit couvrir l'intégralité du préjudice.

Diverses idées sont susceptibles d'intervenir pour limiter l'étendue de la réparation :

1° N'est réparable que le préjudice dont le requérant a demandé réparation, et le juge ne peut prononcer de condamnation supérieure à l'indemnité réclamée. C'est l'application du principe général selon lequel le juge ne peut *statuer ultra petita*.

2° N'est réparable que le préjudice dont la charge incombe à l'administration. Ainsi, dans le cas de faute partielle de la victime, l'indemnité ne couvre qu'une fraction du préjudice, appréciée par le juge.

3° N'est réparable que le préjudice effectivement subi.

4° N'est réparable que le préjudice prouvé. C'est au requérant qu'il appartient d'établir l'étendue du préjudice.

5° Dans certains cas, le juge tient compte, pour réduire *ex aequo et bono* le montant de la réparation, de certaines circonstances particulières, par exemple, au cas de préjudice causé à un fonctionnaire par une mesure d'éviction illégale, du fait que l'illégalité aura tenu à un simple vice de forme.

6° Lorsque le dommage n'est guère appréciable en argent (dommage moral) le juge prononce des condamnations symboliques (somme peu élevée ou même simple dépens).

[178] C. LALUMIERE et P. SADRAN, *op. cit*., pp.158-159.
[179] Art. 258 du code civil livre III.

7° Dans certain nombre de matières les bases de la réparation sont fixées forfaitairement par la loi. Il en est ainsi, par exemple, pour les pensions d'invalidité des fonctionnaires[180].

§ 3. La réparation du préjudice par le juge administratif

Le juge administratif en droit burundais est celui de la Cour administrative de Bujumbura, Cour administrative de Gitega ainsi que la Cour d'appel dans les ressorts où on ne trouve pas de juridiction administrative. En cas d'insatisfaction, le requérant intente un recours devant la chambre administrative de la cour suprême. Suivant la pratique du contentieux administratif, le juge administratif ne peut lui-même redresser la situation litigieuse. Il ne lui appartient pas de prendre une décision à la place de l'administration ; il ne peut que prononcer les mesures suivantes : soit annuler la décision administrative faisant grief au requérant, soit attribuer une indemnité en argent mais généralement, il s'agit de franc symbolique[181].

Tout au moins, en ce qui concerne le contentieux foncier, il est notoire qu'en cas de faute administrative, le juge administratif procède à l'annulation de la décision ou de l'acte faisant grief au propriétaire foncier ou à tout requérant. Selon l'article 316 du CPC, Si elle estime le recours fondé, la juridiction compétente annule l'acte attaqué pour la totalité ou pour partie. Elle ne peut en aucun cas le modifier ou le remplacer. Il est alors impérieux d'étudier cette sanction juridictionnelle qu'est l'annulation dans son régime et ses conséquences.

A. L'annulation des actes faisant grief

Qu'il s'agisse du titre foncier irrégulièrement délivré ou d'un arrêté de déclaration d'utilité publique, le juge administratif burundais est compétent pour annuler tout acte administratif accompli en marge de la réglementation. La faute administrative constitue une illégalité au sens d'une attitude de l'agent, qui par négligence ou malveillance, en violation des obligations légales de la fonction ou du devoir de ne causer aucun dommage à autrui.

[180] A. DE LAUBADERE, *op. cit*., pp.377-378.
[181] *Idem*, p. 380.

Lorsque l'activité administrative génère des dommages à des tiers, ceux-ci doivent faire l'objet d'une réparation[182]. Cette dernière peut ainsi s'obtenir par la voie d'un recours indemnitaire.

L'hypothèse de l'annulation d'un titre foncier n'intervient qu'après le recours gracieux ou hiérarchique. Ce n'est qu'après refus exprès ou tacite que le requérant est en droit d'introduire son action auprès du greffe de la Cour administrative, et ceci, en respect des délais de rigueur. De manière concrète, conformément à l'article 339 du code foncier, les décisions du conservateur, peuvent être attaquées par un recours devant la juridiction compétente du lieu où est situé l'immeuble. Le recours est introduit par voie d'assignation du conservateur dans les formes de procédure civile. Lorsque le recours émane d'une personne physique ou d'une personne morale de droit privé, le délai de recours est de trois mois à compter du jour de la notification de la décision attaquée.

Le titre foncier étant un acte administratif créateur de droit au profit de son bénéficiaire, lorsqu'il est avéré qu'au cours de son obtention, des dysfonctionnements administratifs se sont produits, la règle est que le juge l'annule. L'annulation constitue en droit la sanction la plus grave car l'acte disparaît de l'ordonnancement, et est réputé n'avoir jamais existé.

B. Les conséquences de l'annulation juridictionnelle

En droit positif burundais, l'annulation d'un acte le fait disparaître de l'ordonnancement juridique, et ceci, de manière rétroactive.

En matière foncière, notamment au cours de l'immatriculation, lorsqu'un titre foncier est annulé par une décision du juge administratif, on considère qu'il n'a jamais existé et la procédure qui a eu cours n'est plus valide. Les parties requérantes disposent de la faculté de recommencer une nouvelle procédure d'obtention du titre foncier, qui cette fois-ci, sera protectrice de leurs droits et du droit applicable.

[182] https://www.espace-droit-prevention.com/fiches-pratiques/responsabilite-administrative-de-lemployeur/faute-de-service-et-faute-personnelle#:~:text=Toute%20personne%20victime%20d'un,l'activit%C3%A9%20l%C3%A9gislative%20et%20judiciaire, consulté le 28/10/2023.

La juridiction peut recevoir ou rejeter totalement ou partiellement les prétentions de l'une ou l'autre des parties et ordonner l'annulation du premier titre foncier et l'établissement d'un nouveau au profit de la partie gagnante. Elle peut également reconnaître sur le fond litigieux l'existence de droits des tiers et en ordonner l'inscription sur le titre foncier. Elle peut aussi, lorsqu'un même fonds est revendiqué par plusieurs parties et si elle dispose d'éléments suffisants, ordonner la délivrance du nouveau titre foncier à l'une d'elles[183]. Une fois le titre foncier annulé par le juge administratif, l'administration est tenue de le retirer et de procéder à une nouvelle immatriculation. L'arrêt d'annulation a effet à l'égard de tous[184]. Tous les actes passés sous le fondement d'un acte juridique annulé perdent leur validité, et encourent la même sanction qu'est l'annulation. Les effets de l'annulation s'étendent aussi dans le temps. L'annulation tient pour l'avenir comme pour le passé. L'acte est supposé n'avoir jamais existé. Tout se passe alors comme si on est en présence d'un vide. On suppose que l'acte n'a jamais existé, et par conséquent ne peut avoir de suite. Tous les effets qu'il a pu produire sont anéantis rétroactivement.

[183]Article 341 du C.F.
[184]Article 317 du CPC.

Conclusion du troisième chapitre

Parvenu au terme de notre analyse sur l'état des lieux en matière d'engagement de la responsabilité de l'administration en matière foncière, notre premier constat se rapporte à l'effectivité de la responsabilité administrative en matière foncière. Une énumération casuistique ci-dessus faite, vise à montrer que si l'on se base sur le champ des décisions rendues par les juridictions administratives burundaises et une juridiction supranationale (EACJ) statuant en matière foncière, il ne fait aucun doute que la responsabilité de l'administration burundaise est avérée. L'on se rend compte par cette série des cas jurisprudentiels que le juge administratif procède de ce fait à un rappel à l'ordre aux structures administratives chargées du foncier, afin de mieux encadrer l'administration dans son action et de consolider ainsi l'état de droit au Burundi. Mais que dire alors de la réparation du préjudice subi par les victimes des violations du droit de propriété au Burundi ? Nous constatons que la réparation du préjudice est ordonnée par les juridictions statuant en cette matière mais l'on peut dire de manière précise que cette réparation reste insuffisante au niveau administratif car l'exécution des décisions judiciaires reste problématique.

CONCLUSION GENERALE

En guise de conclusion à notre travail de recherche relatif à la responsabilité de l'Etat en matière foncière, nous constatons que la réparation du préjudice subi par les individus du fait de la faute administrative en droit burundais est perfectible. Le constat est que le préjudice n'est pas intégralement réparé en cas d'empiétements administratifs.

Tout au début de notre travail, nous avons commencé par le premier chapitre consacré à l'étude de la responsabilité administrative en cas de faute en matière foncière. C'était une question de mettre en lumière la notion de responsabilité administrative, les conditions de sa mise en œuvre ainsi que la part de responsabilité des autorités et services administratifs en charge de la matière foncière, et ceci dans l'optique de vérifier l'état des droits et l'Etat de droit au Burundi.

Ce travail s'articulait préalablement autour de la nature et l'autonomie de la responsabilité administratives par rapport à la responsabilité civile ou pénale. La responsabilité administrative ne pouvant pas être engagée que si les trois conditions sont réunies à savoir la faute, le préjudice et le lien de causalité, il a été nécessaire d'étudier les types de faute de l'administration, son champ d'application, la nature juridique du préjudice réparable et enfin le lien de causalité entre la faute de l'administration et le préjudice causé.

Dans le second chapitre nous avons relevé et analysé les conséquences de la faute et la responsabilité de l'administration en matière foncière. Notre examen englobe alors les conséquences des dysfonctionnements administratifs dans la vie des usagers des services fonciers, tant sur le plan matériel et donc économique, que moral et affectif car la terre a une importance capital.

Dans le troisième chapitre nous nous sommes bornés sur l'état des lieux en matière d'engagement de la responsabilité de l'administration en matière foncière. En effet, les manquements administratifs au cours de l'immatriculation ou de l'expropriation pour cause d'utilité publique préjudicient aux intérêts des particuliers. Cet état de chose permet en tout état de cause, la mise en œuvre de la responsabilité administrative. Responsabilité à régime spécial, car somme toute, l'étendue et l'effectivité de cette responsabilité obéissent à un régime juridique précis.

La faculté de mettre en œuvre la responsabilité de l'administration s'inscrit dans une logique de promotion de l'Etat de droit. Le contrôle juridictionnel de l'action administrative n'est que la contrepartie nécessaire d'un pouvoir aussi exorbitant au profit de l'administration.

Ce troisième chapitre est clôturé tout en montrant que dans un Etat de droit, même lorsqu'une autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire, l'administration n'est pas toute puissante et ne peut pas agir de manière arbitraire. L'intervention du juge dans ce cadre, vise à imposer à l'administration le respect des règles qui régissent l'exercice de ses pouvoirs et à contenir les privilèges dans les limites que leur assigne la règle de droit. Le recours au juge constitue pour l'administré un moyen de sauvegarder ses droits ou ses intérêts dans la mesure prévue par la règle de droit ».

En présence d'une faute administrative, la personne qui en est victime, a le droit de demander réparation à l'auteur du forfait, en l'occurrence l'Etat. Or, comment contraindre l'Etat agissant avec toutes ses prérogatives? Cette sanction penchera alors pour un caractère plus réparateur. La responsabilité administrative n'a pas un but répressif mais restitutif même si, indirectement, elle peut avoir une certaine fonction sanctionnatrice. La victime exerce d'abord ses recours devant l'Administration qui a pris la décision pour qu'elle corrige le tir ou devant l'autorité hiérarchique avant la saisine du juge. En cas de non réparation des droits du particulier, le juge administratif saisi intervient dans cette réparation pour appliquer la soumission de l'administration au droit. De ce fait, en matière foncière, la réforme opérée par le code foncier de 2011 vient garantir les individus contre les forfaits opérés par les agents de l'administration au cours de l'immatriculation mais également en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Textuellement, cette réforme est louable en ce qu'elle élargit la répression des atteintes par les agents de l'Etat aux droits des particuliers.

Selon Guy A. KOUASSIGAN, « la valeur d'une règle de droit ne dépend pas seulement de sa perfection technique formelle, mais surtout de son adéquation au réel.[185] »

Cependant, en ce qui concerne l'aspect pratique de la recherche, il s'agit profondément de s'interroger sur l'efficacité des services de l'Etat en matière foncière dans l'appréciation et la réparation d'une faute imputable à leurs organes quand on sait que l'Administration peut faire

[185] G.A. KOUASSIGAN, *Quelle est ma loi ?Tradition et modernisme dans le droit privé de la famille en Afrique noir Francophone*, Paris, Pédone, 1974, p. 290.

obstruction à l'exécution d'une décision judiciaire en se cachant derrière ses justifications de manque des moyens pour réparer les dommages occasionnés. L'environnement foncier burundais se démarque par le laxisme dans l'indemnisation des particuliers en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique qui devrait être juste et préalable.

S'agissant de l'hypothèse posée au départ comme quoi *des propriétés foncières ne sont pas juridiquement sécurisées contre les abus des mesures administratives au Burundi ; nous trouvons qu'elle est confirmée.*

En effet, le constat est que dans la plupart des cas, les tribunaux sont saisis par les particuliers en vue d'obtenir l'indemnisation après le dépouillement de leurs terres sans avoir eu préalablement la contrepartie. En outre le préjudice n'est pas intégralement réparé en cas d'empiétements administratifs.

Au cours de notre travail, nous avons constaté le manque de collaboration entre les services en charge de la gestion du patrimoine foncier national, entre le service foncier communal et la direction des titres fonciers et du cadastre national. De plus, ce manque de collaboration s'observe entre la direction des titres fonciers et du cadastre national et les services du Ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de l'aménagement du territoire. Ce qui est profitable par les éventuels prédateurs au détriment des usagers de bonne foi et par conséquent à la fragilisation du titre de propriété.

En Somme, nous ne pouvons pas affirmer haut et fort que nous avons fait un travail qui révèle toute réalité du terrain, car il y avait des dimensions qui nous ont été échappées, mais comme un travail scientifique est un travail continu, j'inviterais ceux qui travailleront sur ce domaine de responsabilité de l'Etat en matière foncière au Burundi d'arriver là où nous ne sommes pas arrivés en matière de recherche afin de continuer à apporter des solutions viables.

Les suggestions

Comme l'assainissement de la gestion foncière est un impératif pour la cohésion sociale, la sécurité juridique et la crédibilité du dispositif réglementaire, dans cette perspective, nous proposons :

1. Au niveau des administrations en charge de la matière foncière, de respecter le principe de la bonne gouvernance qui doit être accompagnée de ses valeurs.

2. A l'Etat, de Sensibiliser des citoyens pour qu'ils prennent conscience de leurs droits ainsi que la procédure administrative plus complexe pour les non-initiés car l'ignorance constitue au fond la première atteinte du droit de propriété.

3. Aux expropriants de respecter les principes légalement posés afin de permettre aux expropriés d'acquérir un autre bien en remploi. Il en est notamment du principe de l'indemnité juste et du principe de l'indemnisation préalable. Loin d'imposer sa décision, l'administration expropriante semble être contrainte par la loi à désintéresser le particulier d'abord pour que sa décision puisse produire des effets protégés par le droit.

4. A l'Administration, d'exécuter les décisions judiciaires prises à leur encontre.

5. A l'Etat, d'établir une connexion entre deux niveaux de sécurité (le service foncier communal et la direction des titres fonciers) et faciliter l'obtention des titres fonciers par le biais des certificats fonciers et d'élargir la couverture du guichet foncier, car de nombreuses localités n'ont pas encore accès aux services de ces guichets fonciers pour améliorer la sécurisation des droits de propriété des particuliers.

6. A l'Etat, d'établir une interconnexion entre la direction des titres fonciers et du cadastre national et les services du Ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

BIBLIOGRAPHIE

I. Les textes juridiques universels et régionaux

1. Déclaration universelle des droits de l'homme, A/RES/2017 (III), Doc. Off. AG NU, 3e sess., Supp. No 13, Doc. NU A/810 (1948) 71 [Déclaration universelle], 10 décembre 1948.
2. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi, Kenya, lors de la 18ème Conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), OAU Doc. CAB/LEG67/3 Rev.5, Nations Unies, Recueil des traités, Vol.1520, p. 217.
3. Treaty for the Establishment of the East African Community, 30 November 1999, 2144 UNTS I-37437.

II. Les textes nationaux

A. Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018, in B.O.B., n°6/2018, pp.1180-1236.

B. Les textes législatifs

1. Décret du 30 juillet 1888 portant livre III du Code civil « Des contrats et des obligations conventionnelles », in B.O.B, 1888, p. 109.
2. Décret n°100/065 du 9/4/2003 portant création d'une administration personnalisée de l'Etat dénommée Direction des titres fonciers et du cadastre national, in B.O.B. n°4 bis/2003, pp.70-77
3. Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi, in *B.O.B* n°8/2011, pp. 2121-2175.
4. Loi n°.1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Burundi, in *BOB* n°.8/2016, pp.1253-1277.

5. Loi organique n°1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale, in *B.O.B* n°2bis /2020, pp.170-186.
6. Loi n°1/06 du 27 mars 2023 portant modification de la loi n°1/004 du 9 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que le statut de notaire.
7. Loi organique n° 1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.
8. Loi n° 1/27 du 28 décembre 2023 portant modification du code de procédure civile.

III. Jurisprudence internationales.

1. République Française, Arrêt Blanco, tribunal des conflits du 8 février 1873, disponible sur le site :https://fr.scribd.com/doc/40115149/ARRET-BLANCO, consulté le 15/9/2023.
2. EACJ, référence n°9, of 2012, venant MASENGE contre l'Etat du Burundi, le 20 novembre 2015.
3. EACJ, référence n°9, de 2019, Francis NGARUKO contre procureur général de la République du Burundi, le 5 février 2020.

IV. Jurisprudence de la Cour administrative

1. Cour administrative, arrêt RAC 2230 NKARIZA contre Commune MUKIKE, 2009, inédit.
2. Cour administrative, arrêt RAC 6245 KAMENYERO Charles contre Commune KAYOKWE, 2014, inédit.
3. Cour administrative, arrêt RAC 1533 SINZOBAKURANA Charles contre Commune MUGINA, 2002, inédit.
4. Cour administrative, arrêt RAC 62 15 Succession NDAYAJEMWO Zacharie contre Etat du Burundi, 2022, inédit.
5. Cour administrative, arrêt RAC 6789 SIBOMANA Protais contre Etat du Burundi, 2017, inédit.

6. Cour administrative, arrêt RAC 6319 SABUKWIGURA Serges contre Commune MATANA, 2014, inédit.

V. Doctrine

V.1. Les ouvrages

1. ABBOUDY G., L'incompétence, vice de légalité externe ou interne ?, Université Paris II Panthéon Assas, 2018, 74p.

2. AMANGOUA G., « Le juge Ivoirien et le contentieux de la responsabilité extra contra contradictoire de l'administration Ivoirienne », *in le juge administratif et le contentieux de la responsabilité extra contractuelle de l'administration Ivoirienne*, 2009, 87p.

3. AUBY J.M. et FROMONT M., *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Economique Européenne*, Jurisprudence générale, Paris, Dalloz, 1971, 473p.

4. BRARD Y., *Droit administratif des biens et de la fonction publique*, Paris, Presse universitaire de France, 1985, 198p.

5. CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome 1, 6ème éd., Paris, Montchrestien, 1992, 1045p.

6. CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome 1, 15ème éd., Montchrestien, 2001, 1060p.

7. CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 12ème éd., Presse universitaires de France, 1012p. disponible: https://insidercambodia.asia/files/Vocabulaire%20juridique%20by%20G%C3%A9rard%20Cornu%20(z-lib.org).pdf, consulté le 20/10/2023.

8. DANIEL R., La protection des droits fonciers, facteur-clé de développement durable - l'exemple du Québec, vol. 54, s.l, septembre 2000, 316p.

9. DE BURLET J., *Précis de droit administratif congolais*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1969, 278p.

10. DE LAUBADERE A., *Traité de droit administratif*, paris, L.G.D.J., 7ème éd., 1976, 570p

12. DE LABADERE A., *Traité de droit administratif*, 8ème éd., Paris, L.G.D.J., 1980, 782p..

11. DEMICHEL A, *Le droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1978, 720p.

12. DJIDARA M., *La fonction administrative contentieuse*, tome 5, Paris, L.G.D.J., 1972, 470p.
13. DUPUIS G., et GUÉDON M., *Droit administratif*, 3ème éd., Paris, 3ème éd., Paris, imprimerie moderne de l'est 25110 Baume les dames, 1991, 520p.
14. DUPUIS G. et GUEDON M.J., *Droit administratif*, 3ème éd., Paris, Armand Colin, 1986, 528 p.
15. EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, tome 1, Paris, L.G.D.J., 1982, 537p.
16. KOUASSIGAN G.A., « Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale », in *L'HOMME D'OUTRE-MER*, Collection publiée par l'Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer, Paris, 1966, 311p.
17. LALUMIERE C. et SADRAN P., *Droit administratif*, Paris, Presse universitaires de France, 1997, 170p.
18. LOCHAK D., *Réflexion sur les fonctions de la responsabilité administrative à la lumière des récents développements de la jurisprudence et de la législation*, Paris, Nanterre, 316p.
19. MICHOUD M.L., Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration in *Annales de l'Université de grénoble,* Paris, tome XXVI, 1914, 58p.
20. Millard E., *L'Etat de droit, idéologie contemporaine de la démocratie*, 2007, 800p. disponible sur le site: https://shs.hal.science/halshs-00126251/file/Etat_de_droit.pdf, consulté le 20/9/2023.
21. OUEDRAOGO H., *Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, 40p., disponible sur le site :* https://www.hubrural.org/IMG/pdf/mythes-impasse-de-limmatriculation-fonciere-ethttps://www.hubrural.org/IMG/pdf/mythes-impasse-de-limmatriculation-fonciere-et-necessite-de-dapproches-alternatives-par-hubert-ouedraogo-2.pdfnecessite-de-dapproches-alternatives-par-hubert-ouedraogo-2.pdf, consulté le 20/10/2023.
22. PEISER G., *Droit administratif*, 10ème éd., Paris, Dalloz, 1981, 192p.
23. PIÉDELIÈVRE J., et PIÉDELIÈVRE S., *Publicité foncière*, 2ème éd., defrénois, 25p.

24. STRUILLOU J.F., Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique, in *Collection logique juridique*, Paris, L'Harmattan, 1996, 523p.

V.2. Articles scientifiques

1. De CLERCK L., « Le Régime foncier au Burundi », in *Revue administrative et juridique du Burundi*, premier trimestre, 1971, 59p.

2. MPESSA A., « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système Torrens au Cameroun » in *Revue générale de droit*, Volume 34, numéro 4, 2004, 659p., disponible sur le site : https://doi.org/10.7202/1027311ar ,consulté le20/10/2023.

V.3. Thèses et mémoires

1. BARANSHIKIRIYE B., *La mise en œuvre de la responsabilité pour la faute de l'administration en droit administratif burundais*, mémoire, U.B, faculté de Droit, 2009, 98p.
2. GAHIMBARE A., *De l'enregistrement d'une propriété foncière en droit burundais*, mémoire, Bujumbura, U.B., 2001, 103p.
3. KALONDA S.M., *Fonctionnement de la conservation des titres fonciers au Burundi et perspectives d'avenir*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de Droit, 1981, 79p.
4. KARITUNZE J.M., *De la problématique de la détermination de la faute de service et de la faute personnelle d'un agent public*, mémoire, Faculté de droit, U.B., Bujumbura, 2004, 77p.
5. MUNYEMBABAZI B., *La responsabilité civile du fait des actes du conservateur des titres fonciers*, mémoire, U.B., Faculté de Droit, 2007, 93p.
6. NDUWAYO I., *Du recours pour excès de pouvoir en tant que sanction du principe de légalité en droit administratif burundais*, mémoire, U.B., Faculté de droit, Bujumbura, 2001, 94p.
7. NEDJOUA H.M., *Les atteintes publiques à la propriété privée immobilière*, thèse, Faculté de Droit, Université de Lorraine, 2020, 800p.
8. NIRERA J., *La responsabilité civile de l'agent public à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*, mémoire, Bujumbura, 1997, 101p.

9. NKENGURUTSE E., *Les droits d'enregistrement en cas de mutation des propriétés immobilières*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de Droit, 1999, 82p.
10. NKIRAMACUMU V., *Le lien de causalité en matière de responsabilité civile*, mémoire, U.B, Faculté de Droit, 1985, 61p.
11. NUKURI E., *Protection constitutionnelle du droit de propriété foncière en droit burundais*, Thèse, KU LEUVEN, Faculté de Droit, 2019, 495p.
12. NUNI B., *L'inattaquabilité du droit de propriété consacré au certificat d'enregistrement*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de Droit, 1988, 72p.
13. PARDEILHAN B., *La hiérarchie des vices dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, mémoire, Université de Pau et des pays de Ladour, 2019, 161p.
14. RAKOTOVAO J.H., *Gestion foncière décentralisée et accès des groupes vulnérables à la sécurisation foncière : Cas de la commune rurale de SOAVINANDRIANA ISTASY*, Université d'ANTANANARIVO, mémoire, Faculté de droit, d'économie de gestion et de sociologie, Département de sociologie, 2010, 116p.
15. SEVGILI D., *La responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales : les problèmes d'imputabilité et de répartition*, thèse, Faculté de droit, l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2011, 423p.
16. SIMBANANIYE G., *Le dommage réparable en matière de responsabilité civile*, mémoire, Bujumbura, U.B., Faculté de Droit, 1984, 93p.
17. VROLIX Z., *L'autorité administrative peut-elle tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation ?,* Travail de fin d'études Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif, Université de Liège, Faculté de droit, de science politique et de criminologie, Département de Droit, 2016, 56p.

VI. Les autres documents

1. République du Burundi, *lettre de politique foncière*, Bujumbura, 2008, 13p.
2. Droit administratif fiche n° DA 10 : *La responsabilité administrative*, 12p.
3. APDH, *Rapport qualitative sur les services fonciers communaux au Burundi, Avancées, incertitudes et défis*, février 2014, 78p.

4. BIGIRIMANA G. et alii, *Gouvernance foncière au Burundi in Evaluation avec le cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF)*, Bujumbura, septembre, 2017, 191p.
5. *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21ème éd., 2014, 993p.
6. NUKURI E., « La gouvernance foncière en matière d'expropriation au Burundi sous l'empire du code foncier de 2011: Des questions qui restent posées » *in IOB Burundi Conférence*, 2018, 32p., disponible sur le site :

   https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49545/files/Burundi%202018/Presentations/Nukuri%20Emery%20IOB%20Burundi%20Conference%202018.pdf, consulté le 15/10/2023.
7. NYENYEZI BISOKA A., et ANSOMS A., "*Arène Foncière au Burundi : Mieux comprendre les rapports de force*", Louvain-la-Neuve, 2012, 71p.
8. OAG, *Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif au Burundi*, Rapport, Bujumbura, 2008, 81p. disponible sur le site : https://www.oag.bi/IMG/pdf/RAPPORT_DEFINITIF_A5.pdf., Consulté le 10/9/2023.
9. Registre des prononcés de la Cour administrative de Bujumbura, rôle civil administrative, de 5779 à 6913, 2011-2023.

VII. Sitologie

1. https://www.ipar.sn/IMG/pdf/marieclavel-genre-gouvernance-fonciere-versionhttps://www.ipar.sn/IMG/pdf/marieclavel-genre-gouvernance-fonciere-version-finale.pdffinale.pdf, consulté le 20/09/2023.
2. https://www.jurisconsulte.net/fr/articles/id-4113-l-autorite-de-la-chose-jugee-auhttps://www.jurisconsulte.net/fr/articles/id-4113-l-autorite-de-la-chose-jugee-au-penal-peut-elle-parfois-s-imposer-au-juge-administratifpenal-peut-elle-parfois-s-imposer-au-juge-administratif, consulté le 20/10/2023.
3. https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000158, consulté le 21/10/2023.

4. https://landportal.org/node/101253, consulté le 21/10/2023.
5. https://www.iwacu-burundi.org/enregistrement-des-parcelles-pas-encore-danshttps://www.iwacu-burundi.org/enregistrement-des-parcelles-pas-encore-dans-les-moeurs-des-burundais/les-moeurs-des-burundais/, consulté le 27/5/2023.
6. https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000980, consulté le 10/10/2023.
7. https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-de-l-etat, consulté le 10/10/2023.
8. https://www.jurisconsulte.net/fr/lexique/id-84-incompetence, consulté le 10/10/2023.
9. https://archive.uneca.org/fr/oria/pages/cea-communaut%C3%A9-esthttps://archive.uneca.org/fr/oria/pages/cea-communaut%C3%A9-est-africaine-:~:text=Le%2018%20Juin%202007%2C%20les,communaut%C3%A9%20le%201er%20Juillet%202007africaine#:~:text=Le%2018%20Juin%202007%2C%20les,communaut%C3%A9% 20le%201er%20Juillet%202007, consulté le 28/10/2023.
10. https://information.tv5monde.com/afrique/la-rdc-rejoint-la-communaute-des-etatshttps://information.tv5monde.com/afrique/la-rdc-rejoint-la-communaute-des-etats-dafrique-de-lest-eac-170967dafrique-de-lest-eac-170967, consulté le 28/10/2023.
11. https://www.espace-droit-prevention.com/fiches-pratiques/responsabilitehttps://www.espace-droit-prevention.com/fiches-pratiques/responsabilite-administrative-de-lemployeur/faute-de-service-et-faute-personnelle:~:text=Toute%20personne%20victime%20d'un,l'activit%C3%A9%20l%C3%A9gislative%20et%20judiciaireadministrative-de-lemployeur/faute-de-service-et-fautepersonnelle#:~:text=Toute%20personne%20victime%20d'un,l'activit%C3%A9%20l%C3%A9gislative%20et%20judiciaire, consulté le 28/10/2023.

12. https://www.memoireonline.com/04/14/8826/m_L-intangibilite-des-ouvrageshttps://www.memoireonline.com/04/14/8826/m_L-intangibilite-des-ouvrages-publics23.htmlpublics23.html, consulté le 30/08/2023.
13. https://www.google.com/search?q=la+faute+simple+de+l%27administration&oq la+faute+simple+de+l%27administration&aqs=chrome.0.69i59.26578j0j9&soure id=chrome&ie=UTF-8, consulté le 8/9/2023.
14. https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/15000/pbf-bdi-f-1_litiges_fonciers-principaux_resultats.pdf, consulté le 6/02/2024.