

La taxe de transaction sur la propriété foncière rurale non immatriculée de 2008 à nos jours : Une insécurité juridique persistante au détriment des populations pauvres.

Par Emery NUKURI¹

Introduction

Le Burundi est un pays d'une superficie de 27834 km² où la propriété des terres est devenue problématique à cause de l'évolution démographique². Estimée à 2.940.500 habitants en 1960, la population du Burundi comptait 5.292.793 habitants 1990³, 8.053.574 habitants en 2008 ⁴. En 2020, la population burundaise était estimée à 11 890 781, soit une croissance de 325 % depuis l'indépendance et une densité de 450 habitants au kilomètre carré⁵.

En effet, la taxe de transaction sur la propriété foncière soulève au Burundi une problématique à la fois économique et juridique. L'importance de la question est économique comme l'économie burundaise repose sur l'agriculture et l'élevage et plus de 90% de la population burundaise dépend directement des ressources tirées de la culture de la terre⁶. La **taille** moyenne de l'exploitation **familiale** est estimée à 0.7 ha et elle se réduit à 0.4 ha dans les régions de fortes densités⁷. Par conséquent, la décision de vendre une propriété familiale est une décision extrême pour des raisons de survie (maladie, endettement, migration, problèmes familiaux) et la décision de taxer ces transactions doit être bien murie pour éviter des mécontentements des populations pauvres.

L'importance attachée à la question de la taxe de transaction foncière est juridique car selon que cette taxe est raisonnable ou élevée, les parties vont enregistrer ou non leurs transactions. Ceci peut accroître ou diminuer les conflits fonciers qui représentent pas moins de 64,5% de toutes les affaires soumises aux cours et tribunaux⁸. Au Burundi, depuis l'introduction du système

¹ Emery NUKURI est titulaire d'un Doctorat en droit constitutionnel des biens délivré par la Katholieke Universiteit Leuven (2019), il est chargé de cours à la Faculté de Droit et Doyen de l'Institut d'Administration et de Cartographie Foncières de l'Université du Burundi.

² République du Burundi, *Premier rapport de mise en application de la CAHDP*, Bujumbura, septembre 2010, p.6.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=BDI&codeStat=SP.P OP.TOTL&codeTheme=1>

⁶ *Ibidem*.

⁷ <http://www.fao.org/3/i9865fr/i9865FR.pdf>

⁸ Ministère de la Justice, *Annuaire Statistique de la Justice au Burundi*, 2015, pp.59-62 ; sur <https://burundi.justice.gov.bi/2019/12/31/108/>.

d'immatriculation foncière chère et complexe auprès du Service des titres fonciers par la colonisation⁹ jusqu'à la promulgation du Code foncier de 2011, la majorité des terres burundaises est restée sous l'empire du droit coutumier¹⁰. Comme l'écrit très bien le LADEC, les populations rurales pauvres « *ont en effet longtemps été privés de l'accès aux services fonciers étatiques. En effet, la cherté, l'inaccessibilité et peut-être aussi l'inopportunité de ces derniers, conduisaient à se rabattre sur des moyens de constatation des acquisitions de terres jugés imparfaits et favorables à la multiplication des conflits fonciers qui menacent jusqu'à l'intégrité physique des gens. En 2008, les autorités policières affirmaient que plus de 60% des actes criminels enregistrés sur le territoire du Burundi étaient directement ou indirectement liés au foncier.*»¹¹.

Le non-enregistrement des terres des personnes privées favorise l'insécurité juridique et les spoliations foncières car le propriétaire coutumier qui n'a pas de titre de propriété est désarmé face à l'Etat qui soutient que la terre lui appartient¹². En effet, pour que la propriété foncière soit protégée contre les ingérences illégitimes de l'Etat, il faut non seulement que son titulaire exerce les prérogatives du propriétaire mais aussi qu'il puisse prouver de manière certaine l'existence de son droit de propriété par un titre administratif délivré par les pouvoirs publics¹³. Des pistes de solutions ont commencé à être envisagées par l'Etat à partir des années 2008 notamment l'adoption de la Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles et le décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique. Cette dernière prévoit dans son axe 3 la décentralisation de la gestion foncière.

⁹ Voir pour plus de détails NIMPAGARITSE D.O., *Organisation foncière et disparité des statuts immobiliers au Burundi, arrière-plan historique, courbes de développements et nécessité d'intégrer un nouveau droit*, Thèse, Bruxelles, 1983.

¹⁰ NUKURI E., « L'apport du nouveau code foncier en matière de résolution des conflits au Burundi », in *KAS African Law Study Library : Librairie Africaine d'Etudes Juridiques* 2014 1 (4), p. 726-751.

¹¹ LADEC, *Burundi, Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée ?* Disponible sur <http://www.ladec.bi/index.php/health/burundi-loi-n-1-05-du-20-fevrier-2020-portant-fixation-des-droits-d-enregistrement-en-matiere-fonciere-quel-impact-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-gestion-fonciere-decentralisee>(visité le 5/07/2021).

¹² Pour plus détails voir NUKURI E., *la protection constitutionnelle du droit de propriété foncière en droit burundais*, Thèse, Faculté de Droit, KU Leuven, 2019.

¹³ L'art 313 du code foncier dispose que le droit de propriété foncière peut être établi par un titre foncier établi par le Conservateur des Titres Fonciers ou par un certificat foncier établi par le Service foncier communal.

Une année plus tard, en raison de l'inadaptation du système d'immatriculation aux terres rurales, le législateur a mis en place un système hybride et transitoire des certificats fonciers communaux¹⁴ par la loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi qui consacre tout son troisième chapitre sur les droits fonciers certifiés¹⁵. Des textes d'application du Code foncier relatifs à la certification foncière ont été mis en place notamment le décret n° 100/129 du 23 juin 2016 portant modalités d'application des dispositions relatives aux droits fonciers certifiés et l'ordonnance ministérielle n°770/485 du 22/03/2017 portant fixation des modèles de registre chronologique des demandes de certificat foncier, de registre foncier communal et de certificat foncier.

Avec cette réforme du Code foncier, les citoyens avaient l'espoir de voir leurs droits fonciers sécurisés par un système d'enregistrement moins cher et proche du citoyen. Mais des pratiques illégales des autorités locales (administrateurs communaux, chefs de zone, élus collinaires) liées à la fiscalité foncière sabotèrent indirectement le travail de certification foncière. Plus particulièrement la perception d'une taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières malgré sa suppression par la loi en 2008 et des frais, contributions illégales par les autorités à la base découragent les citoyens de certifier leurs terres. Ceci a des répercussions sur la population qui est ponctionnée à outrance en dehors de toute légalité. De plus, cela accroît l'insécurité foncière, la corruption, l'affaiblissement de l'état de droit et le sous développement.

Dans cet article, nous faisons la radioscopie de l'évolution de la fiscalité sur la propriété foncière non enregistrée au Burundi à l'aune du principe de la légalité, en essayant d'identifier les enjeux des acteurs fonciers, les initiatives des autorités étatiques pour mettre de l'ordre dans ce domaine et protéger le petit citoyen ainsi que nos modestes contributions et recommandations pour le respect de l'Etat de droit de ce domaine sensible. Nous attirons l'attention que ce domaine de la taxation foncière et des droits d'enregistrement n'est pas trop documentée au Burundi, ce qui explique la rareté des sources doctrinales dans notre article.

¹⁴ NUKURI E., « L'apport du nouveau code foncier en matière de résolution des conflits au Burundi », in *KAS African Law Study Library : Librairie Africaine d'Etudes Juridiques* 2014 1 (4), p. 726-751.

¹⁵ LADEC, *Burundi, Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée ?* s.p.

I. **Bref rappel des principes de la légalité fiscale et de l'égalité fiscale en droit burundais**

Le principe de la légalité fiscale signifie que les taxes ou impôts ne peuvent être que par une loi votée par le Parlement et promulguée par le Président de la République¹⁶. Ce principe signifie que le régime de l'impôt doit relever de la compétence législative « **Pas d'impôts sans loi** ». Ce principe est fortement ancré en droit burundais où l'article 164 5° de la Constitution du 07 juin 2018 précise que « *Sont du domaine de la loi : (...) 5° Les questions financières et patrimoniales ; (...) définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes (...)* ». De même, ce principe est clairement exprimé par la loi communale du Burundi qui prévoit en son article 75 que : « *Les recettes fiscales sont déterminées par la loi portant fiscalité communale* ». De plus, selon l'article 76 de la loi communale : « *Toute décision instituant une taxe fiscale relève du domaine de la loi. Les Conseils communaux peuvent proposer de nouvelles matières taxables. La perception de ces taxes ne peut être effective qu'après promulgation de la Loi instituant les taxes communales* ». Ainsi, de *lege lata*, aucun impôt ou taxe ne doit pas être perçu sans une loi votée par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Quant au principe de l'égalité fiscale, il signifie que tous les contribuables sont égaux devant l'impôt sans aucune discrimination. Au niveau des sources constitutionnelles, les articles 13 et 22 de la Constitution du Burundi du 07 juin 2018 prévoient que tous les burundais sont égaux devant la loi qui assure une égale protection sans aucune discrimination. Ce principe ne fait pas obstacle à ce qu'il y ait des exceptions ou des exonérations prévues par la loi elle-même mais interdit un traitement arbitraire de l'Etat¹⁷ en dehors du principe de la légalité.

Néanmoins en droit coutumier, ces principes n'étaient pas du tout retenus. Le système foncier burundais était caractérisé par la superposition des droits et par un système clientéliste qui n'était pas clair sur la consistance des redevances foncières.

¹⁶ Jean Jacques ROUSSEAU, *Discours sur l'économie politique*, 1755.

¹⁷ Article 23 de la Constitution : « *Nul ne sera traité de manière arbitraire par l'Etat ou ses organes* ».

A titre de rappel, un des principes fondamentaux qui dominaient le système foncier du Burundi précolonial était que le Mwami¹⁸ était le maître de toutes les terres¹⁹ et les questions foncières « *étaient intimement liées à l'organisation politique du pays à telle enseigne que celle-ci a fini par façonner celle — là à l'image des institutions politiques en vigueur* »²⁰. Le Mwami donnait aux Baganwa, princes de sang, l'administration des chefferies (équivalent des provinces) du Royaume²¹ et leur déléguait ses prérogatives sur le domaine foncier²². Les Baganwa quant à eux subdivisaient leurs chefferies en sous-chefferies dirigées par des sous-chefs, les Batware, à qui ils déléguaient certains de leurs pouvoirs en raison de leur proximité des terres²³. Le droit de propriété éminent du Mwami et les droits des chefs étaient superposés également aux droits d'usage des particuliers sur les terres²⁴.

La reconnaissance de ce droit éminent du Mwami s'exprime par le paiement des redevances par ses sujets. Il s'agissait de l'*inkuka* et de l'*umwimbu*²⁵ aux quels s'ajoutaient des cadeaux dus à un nouveau chef en signe d'allégeance à savoir l'*ingorore*²⁶ et l'*ishikanwa*²⁷. Nous signalons que c'est le burundais qui devrait apprécier lui-même le plafond des redevances à donner et il devait essayer de donner plus pour éviter la confiscation totale de ses biens meubles et immeubles par la pratique d'Ukunyaga. De plus, les droits du burundais étaient précaires car ceux qui avaient régulièrement

¹⁸ Le Mwami est le nom donné au roi du Burundi.

¹⁹ NIMPAGARITSE D.O., *o.c.*, p. 49

²⁰ NIMPAGARITSE D.O., *o.c.*, p. 49.

²¹ A l'époque le chef était chargé aussi bien de l'administration et du commandement des forces armées de la région, c'est pourquoi certains auteurs parlent du « commandement des chefferies » en lieu et place de l'administration ; DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *o.c.*, pp.32-47, VERBRUGGHE A., « Le régime foncier coutumier au Burundi », in *o.c.*, pp.49-59.

²² DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *o.c.*, pp.32-47.

²³ DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *o.c.*, pp.32-47.

²⁴ DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B.*, 1^{er} Trimestre 1971, pp.1-59.

²⁵ L'*inkuka* était une part de la récolte annuelle de sorgho due au chef et aux sous chef tandis que l'*umwimbu* était une part de la récolte de vivres en général due aux chefs et aux sous-chefs. A ce sujet, DE CLERK écrit : « *Annuellement l'occupant de l'itongo devait remettre au sous-chef et au chef une part de sa récolte. C'est l'inkuka, part de la récolte de sorgho due aux autorités ou l'umwimbu qui était une part de la récolte de vivres en général* » (DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », *o.c.*, pp. 32-47)

²⁶ L'*ingorore* était une redevance en têtes de bétail due par les pasteurs au nouveau chef. A ce sujet, DE CLERK écrit : « *Il y avait l'Ingorore, nom générique donné souvent à toute espèce de redevance et de rétribution en nature, mais qui indique plus particulièrement la redevance en têtes de bétail due par les pasteurs lorsqu'un nouveau chef prenait le commandement de la province* » (DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », *o.c.*, pp. 32-47).

²⁷ L'*ishikanwa*, constitué par de pots de bière, houes, sacs de sel, est une redevance payée par les cultivateurs au nouveau chef, voir DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », *o.c.*, pp. 32-47.

reçu des terres du Mwami avaient l'obligation de prester des corvées chez le Chef ou le Roi²⁸. Ces corvées consistaient en l'obligation de travailler un ou deux jours par semaine²⁹.

Il est clair que cette charge fiscale constituée des redevances imprécises (avec une menace de confiscation permanente) et ces corvées entraînaient des charges exorbitantes pour les burundi. Avec l'indépendance, ces redevances et corvées ont été remplacées par l'impôt. Mais nous allons voir dans les développements suivants que des pratiques illégales (**Taxes non prévues par la loi ou supprimées, frais, contributions illégales des propriétaires fonciers**) copiées sur le modèle du droit foncier coutumier subsistent et qu'elles viennent à l'encontre du principe de la légalité, de la protection des citoyens contre l'arbitraire.

II. Le régime du Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions

En cas de vente d'une propriété foncière, le Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions³⁰ telle que modifiée par la Loi n° 1/007 du 30 avril 2004 en son article 5 a introduit une taxe de transaction sur les ventes de propriétés foncière de 7% du prix de vente³¹. En contrepartie et sur la base du contrat d'achat de la propriété foncière, la commune délivrait un acte de notoriété qui reprenait les mentions du contrat d'achat en ce qui est de la superficie, sans aucune descente sur terrain pour vérifier ni aucun bornage³². Ce qui au lieu de diminuer les conflits fonciers, créait de nouveaux surtout sur la remise en cause des ventes, les conflits des bornes, etc...

III. Suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles

²⁸ DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B.*, 1^{er} Trimestre 1971, pp.1-59.

²⁹ DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *o.c.*, pp.1-59.

³⁰ Article 1 du Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions telle que modifiée par la Loi n° 1/007 du 30 avril 2004 : « *Sont imposables à la taxe sur les transactions : (...) les ventes d'immeubles et de fonds de commerce ainsi que les cessions de parts ou d'actions (...)* », in *B.O.B.*, 1989, n° 2, p. 57

³¹ Article 5 Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions telle que modifiée par la Loi n° 1/007 du 30 avril 2004 : « *Sont soumises à un taux de 7% : (...) 3. Les ventes d'immeubles* »

³² Le Code foncier du Burundi de 2011 requiert pour l'enregistrement foncier des formalités d'affichage, d'opposition, d'enquête foncière pour vérifier la réalité des droits à enregistrer (articles 314-344). De même une procédure d'affichage, de reconnaissance collinaire, d'opposition sont prévus pour le certificat foncier communal (art.388 et suivants). L'acte de notoriété est délivré sur base du contrat d'achat tel que signé par les parties, les témoins et élus collinaires qui peuvent commettre des erreurs dans l'estimation de la superficie ou faire fi des exigences du consentement obligatoire de certaines personnes notamment les épouses des vendeurs (article 126 du Code des personnes et de la famille).

Ce Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions a été abrogé par la Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles³³.

Cette loi, qui comporte deux articles, supprime la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles (art.1) et charge les ministres ayant la Justice et les Finances dans leurs attributions de l'exécution de la présente cette loi, qui est entrée en vigueur le jour de sa promulgation (art.2). Puisqu'il n'y a pas d'impôts sans une loi, à partir de l'entrée en vigueur de la loi N°1/31 du 04 novembre 2008, toutes les communes n'avaient plus le droit de percevoir la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières.

Il sied de signaler que même si la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale prévoit un impôt foncier à son article 5³⁴. D'une part, cet impôt est due en cas de mutation d'une propriété foncière enregistrée³⁵. D'autre part, cet impôt foncier vise la vente des immeubles bâtis³⁶, reconstruits ou notablement modifiés³⁷. Dans ses visas, la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale ne fait mention de la Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles. De même, il n'existe pas dans ses dispositions une référence à un quelconque

³³ *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 11/2008, p. 1819

³⁴ Article 5 de la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale : « *Sont institués au profit des communes :*

1. *L'impôt sur le gros bétail ;*
2. *La taxe sur la vente de bétail ;*
3. *La taxe d'abattage ;*
4. *La taxe sur les cycles et cyclomoteurs ;*
5. *L'impôt foncier ;*
6. *L'impôt sur les revenus locatifs ;*
7. *La taxe sur les pylônes ;*
8. *La taxe forfaitaire sur les activités ;*
9. *La taxe sur les cultures industrielles ;*
10. *La contribution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au développement communal*³⁷.

³⁵ Article 36 de la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale : « *En cas de mutation d'une propriété par la suite de vente ou toute autre cause, l'ancien propriétaire est tenu d'en faire la déclaration au service fiscal de la commune, dans un délai d'un (1) mois prenant cours à partir de la date de ladite mutation (...)* ».

³⁶ Article 41 de la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale : « *La superficie bâtie imposable est la superficie extérieure cumulée de tous les niveaux de la construction y compris les vérandas, perrons, galeries et terrasse, arrondie au mètre carré inférieur* »

³⁷ Article 44 de la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale : « *Les immeubles reconstruits ou notablement modifiés sont imposables, d'après leurs superficies nouvelles, à partir du 1^{er} janvier qui suit leur reconstruction ou leur transformation* ».

impôt foncier sur les propriétés foncières rurales non enregistrées. A notre humble avis, la vente des terres rurales non enregistrées (non susceptibles de mutation) ne sont pas concernées par l'impôt foncier tel que prévu la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale.

En vertu du principe de légalité, les communes n'ont pas le droit, sur base de la Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale de percevoir l'impôt foncier sur les propriétés foncières non enregistrées. Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles reste en vigueur.

IV. La perception illégale d'une taxe légalement supprimée avec des taux librement et illégalement fixés par chaque Commune

Au point de vue légal, cette taxe était supprimée purement et simplement. Mais la pratique n'a pas suivi la loi car les communes ont continué non seulement à percevoir cette taxe légalement supprimée, mais aussi à fixer arbitrairement des taux plus élevés que la taxe supprimée. Dans une étude du LADEC et du CEFOD en 2019, il a été remarqué que la majorité des communes visitées délivre l'acte de notoriété en violation de la Loi et que ces communes n'appliquaient pas les mêmes taux (3%, 5%, 10%, 15%) : « *Les SFC de la province Ngozi perçoivent 3% comme frais pour acte de notoriété à l'exception de Marangara qui a supprimé ce document. Toutes les communes de Muyinga perçoivent les frais de 3% pour acte de notoriété, à l'exception de la Commune Gashoho qui exige 15%. Dans cette dernière Commune, l'acheteur de la propriété foncière paie 5% et le vendeur paie 10%* »³⁸. Sur base des entretiens avec les acteurs du foncier publics et privés, cette étude a proposé :

- Soit la suppression effective de cette taxe perçue sans base légale
- Soit la mise en place d'une loi qui l'établisse moyennant harmonisation des taux en vertu des principes constitutionnels de légalité et d'égalité³⁹.

³⁸ LADEC, CEFOD, *La Lettre de Politique Foncière au Burundi 9 ans après son adoption : Etat des lieux de sa mise en œuvre*, Rapport, Bujumbura, juin 2019, p.47. http://www.ladec.bi/images/easyblog_articles/395/Rapport-final-sur-ltat-de-mise-en-oeuvre-de-la-Lettre-de-Politique-Foncire-au-Burund_20191015-142829_1.pdf (visité le 5/7/2021).

³⁹ LADEC, CEFOD, *op.cit.*, p.47.

III. La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière : Plus d'ambiguïtés et de précarisation du citoyen pauvre

La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière a fixé à 3 pour cent les droits d'enregistrement mais ce taux ne s'applique qu'en cas de mutation de la propriété enregistrée auprès du Service des titres fonciers.

En effet, cette loi définit de manière restrictive l'enregistrement qui selon l'article 3, 3° est « *une inscription effectuée dans les registres et livres fonciers tenus à la conservation des titres fonciers* ». D'emblée cette définition a pour conséquence immédiate de restreindre le paiement des droits d'enregistrement à la seule hypothèse de vente des immeubles et droits fonciers enregistrés auprès du conservateur des titres fonciers. Ne seraient pas par contre soumises aux droits d'enregistrement les ventes d'immeubles et des droits fonciers enregistrés aux services fonciers des communaux. Même au niveau des dispositions générales, cette loi ne vise que les activités du Conservateur des titres fonciers « *Le conservateur des titres fonciers édite livres fonciers et autres documents fonciers numérisés et sécurisés. Il utilise également des livres et des registres fonciers dématérialisés et sécurisés* »⁴⁰.

Dans cette loi, il n'y a aucune référence aux droits d'enregistrement que percevrait le Service foncier communal en cas d'enregistrement des ventes de droits fonciers faisant l'objet d'un certificat foncier communal. La seule trace que l'on trouve dans la loi sont les droits d'enregistrement en cas de transformation d'un certificat foncier en titre foncier à savoir 40.000FBU par page⁴¹. Par conséquent, en cas de vente d'une propriété immobilière soumise au droit coutumier ou d'une propriété certifiée par le service foncier communal, la loi ne prévoit pas le paiement des droits d'enregistrement. Toute perception de la taxe de transaction supprimée par la Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles est contraire au principe de légalité. De plus, toute perception des droits d'enregistrement en cas de vente d'une propriété foncière non enregistrée au Service des Titres fonciers est illégale.

⁴⁰ Article 1 de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière.

⁴¹ Voir l'annexe de la Loi

Néanmoins, sur terrain, les communes ont continué à percevoir la taxe de transaction pour la délivrance de l'acte de notoriété, ou d'autres frais pour la délivrance d'autres documents simulant cet acte notamment frais légalisation du contrat d'achat. *De plus, chaque Commune fixe à sa guise les taux variant entre 3, 5, 10, 15% selon les décisions des Conseils Communaux.* Bref, on assiste à une persistance d'une perception illégale de taxes et d'une incertitude juridique sur la loi applicable qui mettent les propriétaires des terres rurales non enregistrées auprès du Conservateur des titres fonciers à l'arbitraire.

III. La lettre n°530/3692/CAB/2021 du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique : Premier pas vers l'arrêt du désordre et des souffrances de la population

Il a fallu l'intervention du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique pour mettre un terme à cette ponction de la population par une taxe abrogée par la loi. Dans sa correspondance n°530/3692/CAB/2021 adressée aux Gouverneurs de Province et au Maire de la Ville de Bujumbura, le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique ayant pour objet « **Suppression de la taxe de transaction sur la vente de propriétés foncières ou d'immeubles** ».

Dans cette lettre, le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique porte à la connaissance des gouverneurs de Province que son Ministère enregistre « *des plaintes selon lesquelles les communes continuent à percevoir la taxe de transaction sur la vente des propriétés et immeubles alors qu'elle a été déjà supprimée par la Loi No1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de ladite taxe* ». Il leur demande « *de bien vouloir instruire les Administrateurs communaux de veiller au respect de la Loi en s'abstenant de contraindre la population à des taxes illégales qui ne devraient même pas figurer dans le budget communal* ». Enfin, il leur rappelle que « *toutes les propriétés foncières achetées doivent être enregistrées auprès des services des titres fonciers ou des services fonciers communaux et l'acheteur doit payer (3%) des droits de mutation de propriété ou d'immeubles conformément à la Loi n°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière* »⁴².

⁴² <http://www.ladec.bi/index.php/health/suppression-de-la-taxe-de-transaction-sur-les>

⁴³Cette lettre est venue à point nommé pour au moins harmoniser *les taux des droits d'enregistrement au niveau national* car comme noté dans la correspondance, il y avait beaucoup des plaintes enregistrées par les services du ministère faisant état de la violation de cette loi par les communes burundaises qui continuaient d'une part à percevoir cette taxe illégale et qui fixaient d'autre part le taux de manière arbitraire jusqu'à 15%.

Par ailleurs cette lettre du Ministre est un pas en avant dans la protection du citoyen qui était à la merci de la commune qui pouvait fixer ce prix comme elle veut en mettant en avant les intérêts financiers sans se soucier de la pauvreté de sa population. A titre d'anecdote, nous avons rencontré un citoyen qui venait de vendre sa propriété et un acheteur à qui la commune demandait de payer la taxe de transaction de 15 pour cent qui se lamentait en ces termes : *"nibara umuntu agurishije itongo arwaye kugira yivuze bakamwaka 15 pour cent be nuwaguze, na Leta yaraduhevyeye* » [C'est un scandale que celui qui vend une propriété foncière pour se faire soigner et qu'on lui exige de payer avec l'acheteur une taxe de 15%, l'Etat nous a abandonné. Selon lui, si l'Etat burundais est le père de tous, un Etat agissant pour protéger tous ses citoyens sans discrimination, il fallait arrêter cela.

Le point 3 de la lettre du Ministre attire une attention particulière : « *toutes les propriétés foncières achetées doivent être enregistrées auprès des services des titres fonciers ou des services fonciers communaux et l'acheteur doit payer (3%) des droits de mutation de propriété ou d'immeubles conformément à la Loi n°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière* »⁴⁴. D'une part, elle clarifie le taux des droits d'enregistrement à percevoir c'est-à-dire 3% et la personne qui doit les payer à savoir l'acheteur [avant parfois c'était l'acheteur ou l'acheteur et le vendeur]. D'autre part, cette lettre clarifie les services compétents pour enregistrer les mutations foncières à savoir *les services des titres fonciers ou les services fonciers communaux*.

⁴³ Il a utilisé la terminologie officielle « *Leta Mvyeyi, Leta Nkozi* » et nous avons essayé de traduire ce qu'il voulait dire par là.

⁴⁴ <http://www.ladec.bi/index.php/health/suppression-de-la-taxe-de-transaction-sur-les>

A notre avis, cette lettre semble légaliser une taxe supprimée en dehors de tout fondement légal. Nous pensons que la logique et la légalité militent pour que le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique aille jusqu'au but pour supprimer cette taxe illégalement perçue. A défaut, l'Etat doit agir pour que cette taxe soit perçue légalement sur les propriétés foncières non enregistrées en élaborant une loi qui réinstaura cette taxe et qui abroge la Loi N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles.

Par ailleurs, il est loisible au législateur de décider la perception des droits d'enregistrement de 3% pour l'enregistrement des mutations des terres enregistrées **auprès du Service foncier communal** par la révision de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 à deux niveaux :

- Soit en redéfinissant l'enregistrement de manière large en ces termes « *une inscription effectuée dans les registres et livres fonciers tenus à la conservation des titres fonciers [ou au service foncier communal]* »
- En visant en plus des activités du Conservateur des titres fonciers, celle de l'agent foncier communal en ces termes « *Le conservateur des titres fonciers [l'agent foncier communal] édite livres fonciers et autres documents fonciers numérisés et sécurisés (...)* »

Néanmoins, un observateur non avisé aurait imaginé que cette lettre sifflait la fin du désordre, loin s'en faut. Au moment où nous écrivons ce papier, le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique vient d'envoyer la lettre n°530//7265/CAB/2021 aux gouverneurs de Province et au Maire de la Ville [avec comme d'usage la Transmission de copie pour information à son Excellence le Président de la République, le Vice-Président de la République, le Premier Ministre) avec pour objet : « **Taxation illégale sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles** ». Cette lettre rappelle que : « *Malgré le contenu de notre lettre n°530/3692/CAB/2021 du 19 avril 2021 qui attirait votre attention sur les doléances de la population au sujet des administratifs qui continuent d'exiger des taxes de transaction sur la vente des propriétés et d'immeubles en dehors des dispositions légales en la matière, force est de remarquer que pour certaines communes, rien n'a été fait pour corriger ces abus* »⁴⁵.

⁴⁵ Lettre n°530//7265/CAB/2021 du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique, p.1, §1.

Il est clair que comme l'indique cette dernière lettre du Ministre, certaines communes font la résistance pour continuer à percevoir des taxes illégales pour les raisons qui suivent :

A. Cette taxe illégale est la source principale des recettes des communes

Cette taxe, devenue illégale depuis sa suppression par la N°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles, est encore perçue pratiquement par les communes et cela contrairement aux instructions formelles du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique à travers les deux correspondances ci-haut citées.

Une des raisons de la persistance de cette illégalité est que cette taxe illégale fut longtemps la source principale des recettes communales⁴⁶. Après sa suppression, les communes n'ont pas su trouver des substituts à cette recette et l'Etat n'a pas su suppléer à ce manque à gagner comme le prévoit la Loi 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 communale⁴⁷. C'est pourquoi à notre avis, les communes ont fait la sourde oreille et ont continué à percevoir cette taxe illégale tandis que d'autres communes rivalisaient dans la hausse de son taux afin de combler le déficit budgétaire⁴⁸.

Nous pensons aussi que cette instruction adressée aux gouverneurs de Province par le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique n'est pas très précise quant à

⁴⁶ République du Burundi, GIZ, Coopération Suisse, Banque Mondiale, *République du Burundi : Décentralisation fiscale et gouvernance locale : Gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables*, octobre 2014, p.79 : « Bien que le prix ait tendance à être sous-évalué, les actes de notoriété sont une source de recettes non négligeable pour les autorités locales. D'après notre enquête succincte sur les finances publiques dans 16 communes (voir Chapitre 2), les recettes déclarées provenant d'actes de notoriété varient de 2 à 80 millions de BIF pour 2013. Ceci constituait, en moyenne, 4,8 % des recettes totales (de 0,6 % à Giteranyi à 24 % à Mutimbuzi, une commune près de Bujumbura, tandis qu'une commune a déclaré 0 % ».

⁴⁷ Article 6 de la Loi communale : " La Commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans. L'Etat a l'obligation de l'y aider notamment en mettant à sa disposition des ressources humaines et matérielles par des transferts, des recrutements, des détachements, l'octroi des subventions ainsi que les cessions des biens et services directs ».

⁴⁸ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.47

l'organe communal chargé de supprimer cette taxe illégale. En effet, seul le Conseil Communal, sur convocation de son Président⁴⁹, est compétent pour fixer ou modifier le budget communal base de l'article 29 al.2 de la Loi communale qui dispose : « *Le Conseil communal contrôle et supervise les affaires de la Commune. Il exerce notamment les fonctions suivantes (...) :*

2.. *Le Conseil communal supervise la préparation du budget, vote le budget et en contrôle l'exécution et approuve les comptes administratifs et de gestion* ». Dans la Commune Buhinyuza (Province Muyinga) par exemple, l'acte de notoriété était à 13% du prix d'achat, mais le Conseil communal a revu à la baisse le taux et l'a porté à 3% depuis le 31 mars 2021⁵⁰.

Il sied de rappeler que l'article 68 de la Loi Communale prévoit que « *le projet du budget approuvé par le Conseil communal est transmis au Gouverneur de Province ou au Maire selon le cas pour approbation au plus tard le 31 mai de l'exercice précédent* » (donc après la lettre n°530/3692/CAB/2021 du 19 avril 2021). **Les Gouverneurs auraient dû refuser l'approbation de ces budgets communaux avec des taxes illégales et demandé la modification par la suppression de cette taxe conformément à l'article 69 al.1 ⁵¹et l'article 71 de la Loi communale.** En cas de refus, le Gouverneur de Province a le droit, en vertu du pouvoir de tutelle, de **prendre la décision à leur place** conformément aux articles 110 à 114 de la loi communale.

Enfin, en cas d'inertie des Gouverneurs de Province ou du Maire de la ville, le Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique dispose du pouvoir de tutelle au second degré sur les communes conformément aux articles 110 à 114 de la Loi Communale qui lui donnent un pouvoir d'approbation ou d'autorisation des actes communaux, de suspension et d'annulation des actes illégaux, un pouvoir de substitution. Le Ministre peut, après deux avertissements successifs des autorités communales en défaut de supprimer cette taxe illégale **[ce qui n'a pas été fait jusqu'ici], se substituer à elles en prenant cette décision conformément à l'article 114 de la Loi communale du Burundi.**

⁴⁹ Article 31 de la loi communale : « *Le Président convoque le Conseil communal par lettre ou tout autre moyen approprié (...)* ».

⁵⁰ PRRPB, Banque Mondiale, LADEC-IGNFI, *Rapport Trimestriel 1, ANNEXE 3, Etat des lieux du foncier dans les communes Buhinyuza (Muyinga) et Isare (Bujumbura)*, Bujumbura, Rapport du 15/01/2021 au 15/04/2021, p.8.

⁵¹ Article 69 al.1 de la Loi communale : « *Lorsque l'administrateur communal a omis de porter au budget une dépense obligatoire, ou si le montant prévu est insuffisant ou s'il apparait que les recettes ne suffiront pas à couvrir les dépenses, le Gouverneur de Province ou le Maire renvoie le budget en lui demandant de le modifier* ».

B. Cette taxe illégale génère d'autres frais et une corruption au profit des administratifs à la base, des élus locaux et des notables.

Au delà d'une taxe dont l'illégalité a été démontrée, c'est même un parcours du combattant pour le pauvre paysan qui achète une terre. La procédure d'obtention de l'acte de notoriété ou du contrat d'achat en amont est très compliquée et chère dans certaines communes. Dans la pratique et en dehors de tout cadre légal, l'administration à la base les surcharge avec des frais et des dépenses énormes.

En effet, celui qui achète une parcelle doit dans une première phase, faire établir un acte sous seing privé (contrat d'achat) sur lequel signent les témoins, les membres de la famille, les élus collinaires et les *bashingantahe*, ce qui entraîne des frais non négligeables (**Urwarwa, agatutu, ntawusinyira ubusa**) [Bière, argent, on ne signe pas gratuitement]. Dans une deuxième phase, l'acheteur se présente à la Commune pour faire certifier la propriété et la Commune lui prépare un contrat d'achat dactylographié qu'il doit retourner à la colline pour que les témoins, les membres de la famille, les élus collinaires et les *bashingantahe* signent une deuxième fois (**moyennant un intéressement : bière, dessous de table**) et ici il faut y ajouter la signature du chef de zone qui elle est aussi n'est pas toujours obtenu gratuitement. **Cette deuxième phase est un doublon et elle coute chère⁵².**

Dans une troisième phase, l'administrateur authentifie cet achat moyennant paiement d'une taxe illégale variant entre 3, 5, 10, 15% du prix de vente selon la commune. Dans une quatrième phase, l'administration l'envoie au SFC pour certifier la terre ce qui entraîne de nouveaux des frais. Par conséquent, le Certificat foncier communal **qui était supposé être moins cher et accessible devient plus cher qu'un titre foncier⁵³.**

Nos propos sont corroborés par la Lettre n°530//7265/CAB/2021 du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique qui reconnaît que : « *des plaintes ne cessent de nous parvenir de toutes parts selon lesquelles des taxes non reconnues légalement sont perçus mais aussi d'autres frais considérés comme des pots de vin sont exigés par des conseillers*

⁵² LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.46-47.

⁵³ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.46-47.

collinaires pour la signature des documents en rapport avec la vente des propriétés foncières et d'immeubles ». Cette lettre va plus loin en interdisant le cumul de ces frais avec ces droits d'enregistrement [**illégaux pour les propriétés foncières non enregistrées au service des Titres fonciers**] et énumère ces taxes et frais illégaux : « *Ces frais d'enregistrement d'une propriété foncières ne doivent pas se cumuler avec les frais de certificat foncier perçus illégalement par certains administratifs. Ces taxes et frais perçus illégalement sont notamment : les frais pour attestation d'appartenance ou de possession de propriété foncière, les frais de mutation d'une propriété foncière ; les frais exigés par certains administratifs communaux et provinciaux à titre de contribution au développement comme condition pour l'octroi des documents administratifs ; les frais pour l'attestation de vente de propriétés, de parcelles ou d'immeubles, les frais pour les actes de notoriété, les frais de reconnaissance d'une propriété foncière, les frais de certificat foncier* ».

Ces taxes illégales, ces frais additionnels et ces contributions illégaux rappellent les redevances et corvées qui n'avaient aucune précision et poussaient les pauvres citoyens à se dépouiller de leurs maigres revenus au profit de l'administration royale. Seul une décision claire de l'Etat de mettre un terme à ces mauvaises pratiques avec des sanctions sévères aux contrevenants permettrait d'asseoir un Etat de droit, un Etat protecteur qui ne laisse pas les citoyens à l'abandon. Cela implique des efforts de pédagogie et un suivi strict pour éviter la survivance des contributions illégales déguisées en taxes. Les actions du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique constituent un grand pas dans la bonne direction.

C. La perception des taxes et des frais illégaux, des actes répréhensibles par la loi mais jusque-là paradoxalement tolérés

En plus des sanctions administratives qui pourraient être infligées aux autorités locales récalcitrants conformément à la loi communale du Burundi, la Police judiciaire et le Ministère Public devraient exercer les prérogatives que leur reconnaît la Loi N°1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de procédure pénale pour investiguer et poursuivre ces actes réprimés par la Loi N°1/12 du 16 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des

infractions connexes. Ceci encourage l'impunité et la ponction par les élites locales des maigres revenus des citoyens pauvres et résignés à payer des taxes et frais illégaux.

Nous notons un pas dans la bonne direction des instructions contenues dans la Lettre n°530//7265/CAB/2021 du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique : *« Je rappellerais à votre bonne intention que la taxation illégale est considérée comme une infraction prévue et punie par la Loi N°1/12 du 16 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. En effet, l'article 50 de la loi susdite dispose : « Est puni d'une servitude pénale de cinq à vingt ans et d'une amende de cinquante mille francs, toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, qui reçoit, exige ou ordonne de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes, amendes ou cautionnement, revenus ou intérêts, une somme qu'elle sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû (...) ». Eu égard à ce qui précède, il vous est recommandé de prendre toutes les dispositions utiles pour arrêter ces irrégularités et de prendre le cas échéant des mesures appropriées pour décourager tout administratif qui s'écarte de la loi pour spolier la population de leur argent ».*

A notre avis, deux lettres du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique viennent à point nommé pour protéger la population vulnérable face à une administration puissante qui perçoit une taxe illégale et d'autres frais et contributions arbitraires⁵⁴. **La sagesse burundaise nous ramène de mettre un peu d'eau [de réalisme] dans notre vin [d'enthousiasme de cette intervention ministérielle] car à notre avis, seule la pratique sur terrain nous renseignera sur le degré de détermination de l'Etat dans la protection de la légalité administrative et fiscale.**

IV. La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière : Plus de problèmes que de solutions fiscales pour les populations pauvres

⁵⁴ L'Etat père de tous qui protège tous les citoyens contre la discrimination.

L'article 32 al.2 de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière attire une attention particulière : « *En cas de vente d'une propriété **enregistrée sous la certification foncière**, l'acheteur doit faire transformer le certificat foncier en titre foncier endéans soixante jours ouvrables à compter de la date de la signature de l'acte* ».

D'une part, la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière définit l'enregistrement comme étant le seul fait aux services des Titres fonciers⁵⁵. D'autre part, la loi reconnaît que la certification foncière constitue un véritable enregistrement et cela se retrouve dans la première partie de l'article 32 « *En cas de vente d'une propriété **enregistrée sous la certification foncière*** ». Ce qui veut dire que les services fonciers communaux en certifiant les terres de la population font un véritable enregistrement. **Pourquoi cette contradiction ?**

Il est difficile de savoir les raisons qui ont poussé le législateur à se contredire de manière paradoxale. En effet, le législateur se contredit en donnant la compétence d'enregistrer les mutations foncières au seul Conservateur des titres fonciers alors que lui-même reconnaît que le Service foncier communal opère un enregistrement.

A. Un traitement sévère et discriminatoire des propriétaires fonciers soumis au régime du certificat foncier communal

Un lecteur avisé pourrait trouver la première justification de cette contradiction dans l'article 32 de cette loi : « *En cas de **vente d'une propriété enregistrée sous la certification foncière**, l'acheteur doit faire transformer le certificat foncier en titre foncier endéans soixante jours ouvrables à compter de la date de la signature de l'acte* ».

Primo, l'objet de la mutation foncière est une propriété foncière enregistrée sous la certification foncière et non une propriété foncière enregistrée au service des titres fonciers ou une propriété foncière coutumière.

⁵⁵ Article 3, 3° de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière : « *enregistrement, une inscription effectuée dans les registres et livres fonciers tenus à **la conservation des titres fonciers*** ».

Secundo, les raisons de perception des droits d'enregistrement diffèrent selon que les propriétés foncières sont enregistrées au service des titres fonciers ou au service foncier communal. Pour les propriétés foncières enregistrées au Service des Titres fonciers, les droits d'enregistrement sont perçus en cas de vente (article 4 al.1), en cas d'échange (art.4 al.2), en cas d'usufruit(art.8al.2), en cas de vente de nue-propriété(art.9-10), en cas d'emphytéose(art.11-13).

Pour la propriété foncière enregistrée auprès des services fonciers communaux, la loi ne prévoit pas des droits d'enregistrements parce que dès le début, elle ne définit pas cette procédure légale comme un enregistrement. Elle vise seulement **la vente d'une propriété certifiée** et n'oblige pas expressément l'acheteur à payer les droits d'enregistrement. Seulement, **elle l'oblige à transformer son certificat foncier en titre foncier**.

Tertio, la loi ne précise pas les délais contraignants pour la mutation des droits fonciers enregistrés auprès des services des Titres fonciers qui peut le faire quand bon lui semble. Néanmoins, la loi est très sévère à l'égard de celui qui a acheté une terre ou un immeuble soumis au régime du certificat foncier communal qui « *doit faire transformer le certificat foncier en titre foncier endéans soixante jours ouvrables à compter de la date de la signature de l'acte* ». Ce qui est plus dangereux pour le citoyen, c'est que la loi le soumet à l'arbitraire en ne précisant pas la sanction en cas de non respect de ce délai de transformation du certificat foncier en titre foncier.

B. Essai d'analyse des raisons de cette sévérité et de cette discrimination

1. Les Conflits de compétences

Jusqu'à maintenant, il est difficile de savoir quel est le ministère de tutelle des SFC. Est-ce le Ministre de l'intérieur, lui qui assure la tutelle de l'administration communale ? Est-ce le ministre ayant la gestion des terres rurales dans ses attributions ? Est-ce le Ministre ayant les terres urbaines dans ses attributions ou c'est le Ministre de la Justice qui est en charge du notariat ?⁵⁶

Pour certains, c'était le Ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions parce que les SFC sont intégrés aux communes. Pour les autres, c'est le Ministère ayant les terres rurales dans ses

⁵⁶ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.44.

attributions parce que les SFC s'occupent des terres rurales. Pour d'autres, c'est le Ministère de la Justice à travers la Direction des Titres Fonciers car (sic) les SFC doivent transmettre une copie de chaque SFC délivré au Conservateur des titres fonciers⁵⁷. Ces considérations/points de vue aboutissent à des conflits de compétences et à des blocages interinstitutionnels qui handicapent l'efficacité de la décentralisation foncière et au dénigrement du SFC par des institutions étatiques sensées le promouvoir⁵⁸.

Des difficultés de collaboration entre les services fonciers de l'Etat, plus particulièrement les services des titres fonciers, et les services fonciers communaux se sont fait remarquer depuis la mise en place des services fonciers communaux⁵⁹. En effet, la loi organise par exemple la procédure de transformation du certificat foncier en titre foncier (art. 410, code foncier), mais les services des titres fonciers n'ont pas été spontanés à l'appliquer pour diverses raisons, tout aussi pratiques que spéculatives. Le Service des Titres fonciers exigeait en plus du certificat foncier communal, acte de notoriété, attestation de possession de parcelle comme celui qui vient enregistrer son droit foncier coutumier. On le traite comme celui qui n'a jamais eu de certificat foncier. Par conséquent la population se demande pourquoi le SFC délivre un document sans valeur et considère que la recherche du certificat foncier est une perte de temps et de moyens⁶⁰.

A notre avis, il y a une certaine compétition, une difficulté d'acceptation du service foncier communal par le service des Titres fonciers et une tentative de blocage réciproque. Il suffit

⁵⁷ République du Burundi, GIZ, Coopération Suisse, Banque Mondiale, *République du Burundi : Décentralisation fiscale et gouvernance locale : Gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables*, octobre 2014, p.89 : « Les ministères sectoriels s'intéressent à la réforme foncière bien que leur engagement ne soit pas constant. Plusieurs ministères sectoriels jouent un rôle important dans la mise en place du système pérenne de gestion foncière décentralisée (aux niveaux institutionnel, technique et financier) et dans le maintien des standards, l'information foncière, la formation des cadres et la bonne application des procédures afin de garantir des services efficaces et adaptés. Au départ, le personnel des ministères sectoriels impliqués dans l'administration foncière (titres fonciers, cadastre, aménagement) n'a pas été unanimement favorable au développement des SFC et des certificats ».

⁵⁸ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.44.

⁵⁹ A ce titre les Consultants de la Banque Mondiale avaient vu juste en écrivant en 2014 que « Les deux systèmes (titre de propriété et certificat foncier) d'enregistrement des droits de propriété sont complémentaires et non en concurrence. Ils devraient continuer de coexister pendant au moins une décennie. Même si la conversion des certificats en titres fonciers est possible, elle n'est probablement pas une priorité pour la plupart des propriétaires au Burundi. La gestion et des mécanismes de partage de l'information foncière éviteront toute superposition des droits », République du Burundi, GIZ, Coopération Suisse, Banque Mondiale, *op. cit.*, octobre 2014, p.89.

⁶⁰ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.48.

d'interroger les chiffres pour se rendre compte d'une certaine concurrence. Selon une information recueillie au service des titres fonciers, environ 110.000 titres fonciers auraient été délivrés depuis l'indépendance. Quant aux services fonciers communaux, ils ont selon la Commission foncière nationale déjà produit en 10 ans 133.061 certificats fonciers et délivrés 103.385 certificats au 2 juillet 2021⁶¹.

L'une des innovations de cette Loi est d'avoir créé un cadre légal favorable à l'échange d'informations entre le Service Foncier Communal et les services des Titres Fonciers. La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière vient réduire les difficultés de collaboration qui ont longtemps persisté entre les services fonciers de l'Etat et les services fonciers communaux alors que l'ambition a toujours été d'éviter la superposition des droits sur une même propriété foncière due à la concurrence dans leur formalisation⁶².

A titre d'exemple, l'article 28 de cette loi prévoit qu'à la fin de chaque semaine, toute commune dotée d'un service foncier est tenue de communiquer au conservateur des titres fonciers territorialement compétent un état des certificats fonciers délivrés, des hypothèques inscrites ou radiées, des noms ou raisons sociales des créanciers, des identités des débiteurs, des constituants et des éventuelles cautions, de la date de constitution, de celle de l'inscription au registre foncier communal et du montant total de la créance dans le but de leur intégration et centralisation dans le système d'information foncière de la direction des titres fonciers⁶³. Bien que la périodicité de la communication de ces informations semble irréaliste compte tenu de la charge de travail des agents fonciers communaux et de la distance qui sépare, souvent, les deux entités, le contenu de cette

⁶¹ Un cadre des titres fonciers m'a confié anonymement s'être rendu compte que les services fonciers communaux sont plus actifs (ZABATAWAYE AKAZI) que peut être exiger la transformation du certificat foncier en titre foncier en cas de vente serait un moyen d'augmenter le nombre de titres et d'avoir un contrôle accru sur le Service foncier communal.

⁶² LADEC, Burundi, *Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée?*, <http://www.ladec.bi/index.php/health/burundi-loi-n-1-05-du-20-fevrier-2020-portant-fixation-des-droits-d-enregistrement-en-matiere-fonciere-quel-impact-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-gestion-fonciere-decentralisee>.

⁶³ LADEC, Burundi, *Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée?*, <http://www.ladec.bi/index.php/health/burundi-loi-n-1-05-du-20-fevrier-2020-portant-fixation-des-droits-d-enregistrement-en-matiere-fonciere-quel-impact-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-gestion-fonciere-decentralisee>.

disposition est très positivement appréciable. En même temps qu'il répond à un besoin déjà exprimé, il constitue une avancée significative en termes d'acceptation des services fonciers communaux. Il est à espérer que l'échange d'informations prévu dans le cadre de la présente loi contribuera à renforcer la confiance et à en couper court aux problèmes pouvant naître d'une collaboration lacunaire⁶⁴.

2. Arrières visées financières

La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière vise seulement les acheteurs des propriétés foncières rurales donc supposés être riches par le législateur. Or, cela n'est pas toujours évident. Parfois, des personnes sans terres ou des enfants descendants de familles pauvres travaillent pendant plus de 10 ans pour économiser l'argent nécessaire à acheter une parcelle pour s'établir (vivre et cultiver). Même ceux qui ont un peu de moyens, il n'est pas nécessaire de leur imposer une double imposition (droits de mutations à la commune+ frais de transformation du certificat foncier en titre foncier) injuste, par principe discriminatoire et contraire au principe de la légalité.

A notre avis, il y a une volonté de tirer la couverture sur soi entre les communes (qui créent, financent et font fonctionner leurs services fonciers communaux) et la direction des Titres fonciers qui veut percevoir les droits d'enregistrement sur la vente de toutes les propriétés foncières enregistrées (aux Titres Fonciers et à la Commune). Tout cela est répercutée sur de petits citoyens qui paient deux fois pour un seul service.

✓ De même, les deux services chargés de l'enregistrement foncier ont tendance à entrer en compétition pour accaparer l'aide extérieure. Selon l'étude du LADEC et CEFOD : « *Plus concrètement et hors interview, le Conservateur des titres fonciers voit dans la création des Guichets (sic Services) fonciers communaux avec l'appui des ONG et des PTFs une façon de se*

⁶⁴LADEC, Burundi, *Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée?*, <http://www.ladec.bi/index.php/health/burundi-loi-n-1-05-du-20-fevrier-2020-portant-fixation-des-droits-d-enregistrement-en-matiere-fonciere-quel-impact-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-gestion-fonciere-decentralisee>.

partager les financements car avec cet argent, on aurait pu décentraliser les services des Titres fonciers et du Cadastre jusqu'au niveau des provinces et des communes et délivrer des titres fonciers à la place des certificats fonciers »⁶⁵.

3. Dénigrement de la propriété enregistrée auprès du service foncier communal

L'article 32 de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière aboutit à une dévalorisation et un dénigrement du certificat foncier. Elle vide le Code foncier de 2011 de son sens puisque ce dernier reconnaît la certification foncière comme un enregistrement et organise des formalités de mutation et de transformation du certificat foncier communal en titre foncier.

En effet, dans l'esprit du législateur de 2011, la certification foncière est un véritable enregistrement parce que l'article 383 du Code foncier de 2011 dispose que : « *Les droits réels non enregistrés par le Conservateur des Titres Fonciers peuvent l'être par le Service foncier communal qui délivre à leurs titulaires un certificat foncier* ». Il est clair que le législateur a voulu dire que le Service foncier communal peut enregistrer les droits fonciers non enregistrés par les services des titres fonciers. La loi reconnaît au titulaire du certificat foncier communal les prérogatives légales y compris la possibilité de vendre son fonds et de faire une mutation à l'acheteur par l'établissement d'un nouveau certificat foncier communal qui remplace l'ancien⁶⁶.

Dans le cas où le titulaire du certificat foncier communal veut bénéficier du régime d'immatriculation foncière auprès des services des Titres fonciers, l'article 410 du Code foncier prévoit la possibilité de transformer le certificat foncier en titre foncier par une procédure simplifiée : « *Par dérogation aux règles relatives à la procédure d'enregistrement du droit de*

⁶⁵ LADEC, CEFOD, *op. cit.*, p.50.

⁶⁶Article 408 du Code foncier de 2011 qui dispose que : « *La propriété foncière non titrée, constatée par un certificat foncier communal, permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque. Tous les actes établis en application des dispositions de l'alinéa ci-dessus doivent être inscrits au registre foncier du Service foncier communal compétent pour être opposables aux tiers (...). Lorsque l'acte emporte transfert du droit de propriété foncière privée non titrée, le certificat initial est retiré entre les mains du détenteur, annulé et remplacé par un nouveau certificat établi au nom du nouveau titulaire du droit* ».

propriété telle que prévue par les articles 323 et suivants du présent Code, le détenteur du certificat foncier peut demander la transformation de celui-ci en titre foncier par le service compétent, selon les modalités suivantes :

1° il doit préalablement faire procéder au bornage de sa propriété ;

2° il doit déposer une demande écrite auprès du Service foncier communal lequel la transfère pour compétence au Service chargé des titres fonciers territorialement compétent ;

3° à la diligence des services concernés, la demande de transformation est affichée aux bureaux du service chargé des titres fonciers et au Service foncier communal pendant une période de quinze jours, celle-ci étant décomptée à partir de la date de l’affichage au service en charge des titres fonciers ;

4° à l’issue de ce délai, et en l’absence d’opposition étayée par des preuves recevables, le Service chargé des Titres fonciers procède à la transformation par la création du titre foncier. Il en informe le Service foncier communal et invite le requérant à venir retirer son titre. A la remise de ce dernier, le certificat foncier communal est déposé par le requérant, radié et transmis au service foncier communal pour que la transformation du certificat foncier en titre foncier soit inscrite au registre foncier communal et le numéro de titre foncier de la parcelle nouvellement titrée, reporté sur le plan foncier communal ;

5° dans le cas où une opposition ou une demande d’inscription a été reçue, elle doit être réglée avant que le Service des titres fonciers puisse procéder à la transformation si celle-ci est recevable. La décision du Conservateur d’accorder ou de refuser la transformation du certificat foncier en titre foncier est susceptible de recours juridictionnel conformément aux articles 340 à 344 ».

La Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière le reconnaît à son article 32 « *« En cas de vente d’une propriété **enregistrée sous la certification foncière(...)** »*⁶⁷. Cette obligation « *de faire transformer le certificat foncier en titre foncier endéans **soixante jours ouvrables** à compter de la date de la signature de l’acte* » est superflue pour ne pas dire une simple tracasserie administrative qui a des conséquences de torpiller la confiance de la population dans ce régime.

⁶⁷ L’article 32 al.2 de la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière.

D'une part, certifier sa terre devient un danger. En effet, le propriétaire d'une propriété sous le droit coutumier pourra vendre facilement sa propriété foncière que celui d'une terre certifiée. Cela est d'autant plus vrai que celui qui a achetée une propriété non enregistrée n'a pas d'obligation de la transformer en un Titre foncier, un système cher et compliqué alors que celui qui achète une propriété foncière certifiée devra faire transformer son certificat foncier en titre foncier dans les soixante jours même si les frais de transformation sont supérieurs à la valeur de la terre achetée.

Ceci implique d'abord de respecter la procédure initiale de mutation du certificat foncier communal. L'acheteur devra d'abord réunir les membres de la famille du vendeur pour qu'ils consentent à la vente, faire signer le contrat par les notables. Sur base du contrat d'achat, il devra se rendre au service foncier communal pour demander la mutation en son nom de l'ancien certificat foncier communal et cela moyennant paiement, cela peut prendre 10 à 20 jours ouvrables selon la disponibilité des parties et du service foncier communal.

Après avoir payé les frais de mutation à la commune et s'être fait délivré un certificat foncier en son nom, l'acheteur (devenu propriétaire selon le nouveau certificat foncier communal) devra se dépêcher pour transformer cette fois-ci son certificat foncier en titre foncier dans les soixante jours suivant la signature du contrat d'achat (en réalité, il a déjà utilisé une partie de son temps pour les formalités de mutation du certificat foncier communal). Imaginez un citoyen de CAMPAZI, commune Gisagara qui devra se rendre à Cankuzo pour demander cette transformation moyennant de nouveaux frais élevés. Imaginez un citoyen de Kabonga qui devra se rendre à Makamba, un citoyen de Ngomo(Giteranyi) qui devra se rendre à Muyinga etc....

Toutes ces démarches et ces frais sont payés chèrement par le simple citoyen alors que la simple mutation du certificat foncier à la commune (lieu proche) et moyennant des frais moins élevés était suffisante pour protéger son droit foncier acquise par l'achat.

D'autre part, cette obligation renvoie un message négatif selon lequel il ne faut pas chercher le certificat foncier communal parce qu'il n'a de valeur que pour les autres contrats (échange, usufruit, emphytéose, succession) parce que pour vendre il faudra absolument le transformer en titre foncier. Par conséquent pour éviter les tracasseries, il faut garder la propriété foncière non

enregistrer pour la vendre facilement. De plus, au moment où les services fonciers communaux encouragent l'enregistrement des mutations immobilières pour la sécurité foncière, les acheteurs des terres certifiées par le service foncier communal incapables de les transformer en titre foncier vont retourner aux simples contrats manuscrits, ce qui va anéantir tous les efforts fournis pour résoudre les conflits fonciers « *L'Etat burundais doit alléger ces procédures administratives chères et compliquées sous peine de faire échouer la décentralisation foncière. Il a été vérifié dans d'autres pays notamment le Madagascar que l'alourdissement des procédures de transfert pousse la population à se méfier du nouveau système et à ne pas actualiser les transferts des certificats fonciers ou les morcellements des propriétés certifiées* »⁶⁸. Par conséquent, la population revient aux contrats manuscrits et retombe dans l'ancien système et ses problèmes d'avant la réforme⁶⁹.

CONCLUSION

A l'issue de cette analyse, nous pensons qu'il est urgent de supprimer effectivement cette taxe de transaction illégale sur tout le territoire national. L'action du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité publique est louable, nous l'encourageons d'aller jusqu'au but jusqu'à la suppression effective de ces taxes, frais et contributions illégaux et mettre en place une taxation légale et harmonisée pour toutes les communes. Une des pistes de solution serait que l'Administrateur communal exerce ses fonctions de notaire que lui reconnaît la loi, sur base du contrat d'achat en présence des témoins sans autres formalités pour les communes sans service foncier communal. Pour les communes ayant un service foncier communal, le service foncier communal peut certifier cette terre sur base du contrat d'achat signé par les parties et témoins seulement moyennant le paiement d'une taxe légale si elle est mise en place par la loi.

A notre avis, il faut revenir dans la légalité parce que même les droits d'enregistrement de 3% qui sont perçus par les services fonciers communaux le sont en toute illégalité car la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière ne vise que la vente des propriétés foncières enregistrées aux Titres fonciers. Ici, nous pensons que pour respecter la légalité, **il faut réviser cette loi et y inclure la propriété foncière enregistrée auprès des**

⁶⁸ LADEC, CEFOD, op. cit., p.47.

⁶⁹ Voir à ce sujet COMBY J., *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*, septembre 2011.

services fonciers communaux. Par ailleurs, il faut supprimer l'obligation de faire transformer un certificat foncier en titre foncier dans les 60 jours car c'est une loi taillée sur mesure. Cette pratique vient freiner l'engouement de la population pour le service foncier et communal. Elle dénigre le certificat foncier qui n'aura plus valeur aux yeux de la population et manifeste une intention de la Direction des Titres fonciers de bloquer le service foncier communal.

A notre avis, le législateur et l'administration doivent éviter à tout prix ces pratiques de conflits de compétence pour des questions financières qui entraînent des conséquences néfastes sur la population. Il est primordial de supprimer cette double imposition des citoyens burundais en donnant au citoyen la liberté de choisir soit de payer les droits d'enregistrement à la Commune pour la mutation du certificat foncier communal, soit de faire transformer son certificat foncier communal en titre foncier s'il le désire.

Enfin, nous pensons que le législateur devrait soit établir des droits d'enregistrements spécifiques pour les terres certifiées car il y a un vide juridique. Il serait aussi pertinent d'harmoniser les taux pour cent en vertu des principes constitutionnels de légalité et d'égalité ou les fixer à 3% pour toutes les terres en révisant la Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière qui jusqu'alors ne vise que les immeubles enregistrés auprès des services des titres fonciers.

BIBLIOGRAPHIE

Textes juridiques

1. Constitution de la République du Burundi promulguée le 07 juin 2018
2. Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière
3. Loi N°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale
4. Décret-Loi N°1/04 du 31 janvier 1989 portant réforme de la taxe sur les transactions telle que modifiée par la Loi n° 1/007 du 30 avril 2004.
5. Ordonnance Ministérielle du 26 février 2021 portant certification des droit fonciers, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 2bis/2021, p.279.
6. Ordonnance Ministérielle N° 540/188 du 13 Mars 2000 portant fixation de la base de la taxe sur les transactions pour les ventes immobilières, *Bulletin Officiel du Burundi*, N°3/2000, p. 218.

Ouvrages et thèses

1. ROUSSEAU J. J., *Discours sur l'économie politique*, 1755.
2. NIMPAGARITSE D.O., *Organisation foncière et disparité des statuts immobiliers au Burundi, arrière-plan historique, courbes de développements et nécessité d'intégrer un nouveau droit*, Thèse, Bruxelles, 1983.
3. NUKURI E., *la protection constitutionnelle du droit de propriété foncière en droit burundais*, Thèse, Faculté de Droit, KU Leuven, 2019

Articles

1. DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B*, 1^{er} Trimestre 1971, pp.1-59.
2. DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *o.c.*, pp.32-47
3. LADEC, *Burundi, Loi N°1/05 du 20 février 2020 portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière. Quel impact sur la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée ?* s.p.
4. NUKURI E., « L'apport du nouveau code foncier en matière de résolution des conflits au Burundi », in *KAS African Law Study Library : Librairie Africaine d'Etudes Juridiques 2014* 1 (4), p. 726-751.

Rapports

1. République du Burundi, GIZ, Coopération Suisse, Banque Mondiale, *République du Burundi : Décentralisation fiscale et gouvernance locale : Gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables*, octobre 2014.
2. République du Burundi, *Premier rapport de mise en application de la CAHDP*, Bujumbura, septembre 2010
3. NIHANGAZA C, *Etudes sur la viabilité institutionnelle et financière des communes rurales au Burundi*, Juin 2012.
4. PRRPB, Banque Mondiale, LADEC-IGNFI, Rapport Trimestriel 1, ANNEXE 3, Etat des lieux du foncier dans les communes Buhinyuza (Muyinga) et Isare (Bujumbura), Bujumbura, Rapport du 15/01/2021 au 15/04/2021
5. LADEC, CEFOD, *La Lettre de Politique Foncière au Burundi 9 ans après son adoption : Etat des lieux de sa mise en œuvre*, Rapport, Bujumbura, juin 2019
6. LADEC, Perspectives pour une optimisation de l'impôt foncier au Burundi : cas de la mairie de Bujumbura et des communes urbaines de Gitega et Ngozi, juin 2019.
7. RCN justice et démocratie, *Statistiques judiciaires burundaises, rendement, délais et typologie des litiges dans les tribunaux de résidence*, Bujumbura, décembre 2009
8. République du Burundi, MEEATU, *Description du Burundi : Aspects démographiques et socio économiques du Burundi*, Bujumbura Mai 2012.