

LE DROIT DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET L'EXPLOITATION MINIÈRE AU BURUNDI

Par Lazare NGENZEBUHHORO

Résumé

Les activités minières nécessitent des grandes étendues de terres. Si ces dernières sont des propriétés privées, il se pose le problème des indemnités. Même les terres non occupées par l'industrie minière peuvent subir des dégradations liées à l'érosion ou aux pollutions entravant ainsi la jouissance du droit de propriété. Les populations proches des régions minières sont ainsi victimes de conséquences néfastes de l'industrie minière sans qu'il y ait un système permettant d'accéder à une indemnité juste adaptée au contexte burundais.

Mots clé : Droit de propriété, activités minières, expropriation.

Abstract

Mining activities require large lands. If these lands are privately owned by the populations, the problem of compensation arises. Even land not occupied by the mining industry can be degraded by erosion or pollution, thus hindering the enjoyment of property rights. The populations close to the mining regions are thus victims of the harmful consequences of the mining industry without there being a system allowing them to access fair compensation.

Key words: property right, mining activities, expropriation, public utility.

0. INTRODUCTION

Les activités relatives à l'exploitation minière nécessitent dans la plus part des cas de grandes étendues de terre. En plus des terres sur lesquelles on exploite les minerais, le secteur de l'industrie minière nécessite d'autres terrains pour la construction des infrastructures destinées à la production telles les unités de transformation, les pistes, les constructions servant de logement et loisir du personnel, etc. Il revient alors à l'Etat de mettre à la disposition des sociétés minières les terrains exigés par leurs activités. Ces terres sont dans plupart des cas occupées par des populations vivant de l'agriculture et de l'élevage.

Les pays démocratiques ont adopté des mécanismes permettant que les activités minières se déroulent dans le respect des droits de l'homme, y compris le droit à la propriété foncière. Par contre, dans les pays non démocratiques où le respect des droits de l'homme n'est pas encore une priorité, les entreprises bénéficient des exonérations et autres avantages considérables souvent au détriment des populations des régions minières. Dans ces Etats, les pouvoirs publics peuvent empiéter sur les propriétés privées pour la moindre nécessité publique, y compris l'exploitation minière (Crieking, 2008).

Au Burundi, plus de 90% de la population vit de l'agriculture et de l'élevage de sorte que toute activité qui met en jeu la terre suscite une attention particulière (Nukuri, 2019 : 4). Or, comme les opérations minières nécessitent de grandes étendues de terre, la population est obligée de déguerpir pour laisser place aux entreprises minières. Ainsi, l'Etat va procéder à l'expropriation après avoir déclarés les activités minières d'utilité publique (Code minier, article 127).

La problématique de notre recherche est la suivante : « Comment le Burundi peut-il exercer son droit de propriété sur les ressources minières tout en respectant le droit de propriété des particuliers ? »

Comme méthodologie, nous avons fait recours à la méthode documentaire. En effet, nous avons fait une analyse des écrits des auteurs sur la question tout en faisant une confrontation entre cette doctrine et les instruments juridiques internes et internationaux consacrant le droit de propriété.

L'article est subdivisé en trois parties. Après avoir analysé la consécration juridique du droit de propriété (1), l'article exposera l'impact des activités minières sur la jouissance du droit de propriété foncière (2). Il abordera en dernier lieu la notion de l'indemnité juste en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique (3).

I. La consécration juridique du droit de propriété

Le droit de propriété est l'un des droits de l'homme consacré par le droit international ainsi que le droit interne burundais.

I.1. La reconnaissance du droit de propriété en droit international

Le droit de propriété « a été prévu comme un droit fondamental dans le premier texte des droits fondamentaux, la Grande Charte de 1215 » (Sakai, 2014 : 162). Ce droit va attendre jusqu'en 1948 pour être reconnu sur le plan universel lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) par l'Organisation des Nations Unies le 10 décembre 1948. Cette déclaration qui est considérée comme le texte fondateur et essentiel pour le combat en faveur des droits de l'homme reconnaît le droit à la propriété individuelle et collective. Elle dispose que :

« 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.

2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété » (DUDH, 1948, article 17).

Contrairement à la majorité des autres droits fondamentaux, le droit de l'homme à la propriété privée n'a pas été clairement reconnu par les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966 à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux économiques, sociaux et culturels (PIDESC). En effet, il est assez logique qu'aucune disposition du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est en rapport avec le droit de propriété. Mais c'est un peu étonnant de constater que le Pacte international relatif aux économiques, sociaux et culturels ne protège uniquement que la propriété intellectuelle en reconnaissant à tout être humain le droit « de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur » (PIDESC, 1966, article 15-1).

Au niveau régional, le droit de propriété est garanti par l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 et l'article 1^{er} du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme de 1952 et l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Ces deux premières conventions régionales ont adopté une terminologie qui paraît hésitante en évoquant le terme de respect des « biens » (Andriantsimbazovina et al. 2008 : 815). Par contre, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a clairement reconnu le droit de l'homme à la propriété. Ainsi, cet instrument juridique régional dispose, en son article 14, 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 ».

En plus de sa consécration par le droit international, le droit de propriété est également garanti par le droit interne burundais.

I.2. La reconnaissance du droit de propriété par le droit interne burundais

Au niveau national, le constituant burundais a consacré le droit de propriété en intégrant dans la Constitution les droits de l'homme reconnus dans les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Burundi. Ainsi, les textes internationaux garantissant les droits humains notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples font partie intégrante de la loi fondamentale (Constitution du Burundi, 2018, article 19). Le droit de propriété est également consacré par l'article 36 de la Constitution en disposant que *chacun a droit à la propriété et que nul ne peut être privé de sa propriété sauf dans le cas d'une cause d'utilité et ce, moyennant une juste et préalable compensation.*

L'article 16 du Code foncier donne la définition du droit de propriété foncière en disposant que *« 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 ».*

Le Code minier burundais protège également le droit à la propriété foncière en exigeant le consentement préalable des propriétaires des terrains pour l'exécution des activités de recherche et d'exploitation dans certains endroits comme les propriétés closes, les villages, les agglomérations (article 126). Le même code précise que l'occupation des terrains nécessaires aux opérations minières par les exploitants miniers ouvrent droit à l'indemnisation au profit du propriétaire du sol ou de l'occupant traditionnel ou coutumier (article 128).

Bien que le droit de propriété foncière soit garanti par le droit interne burundais et le droit international, les activités minières ont un impact sur la jouissance de ce droit.

II. L'impact des activités minières sur la jouissance du droit de propriété foncière

Les opérations minières, surtout lorsqu'elles sont mal exécutées, sont susceptibles d'entraver gravement la jouissance du droit de propriété foncière. Ces entraves au droit à la propriété foncière résultent d'une part des dégradations des sols ou des cultures par l'érosion et/ou des pollutions entraînées par les opérations de l'industrie minière et d'autre part, de l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit des entreprises minières sans que les personnes expropriées de leurs terres reçoivent des indemnités justes.

II.1. Les dégradations des sols et des cultures par les opérations minières

Il est scientifiquement admis que les opérations relatives à la recherche et à l'exploitation des ressources naturelles (extraction, déforestation, irrigation, ...) sont de nature à entraîner l'érosion des sols, la désertification, la baisse des niveaux des nappes phréatiques, les glissements de terrain, les pertes de récoltes, etc. Il est également admis par la science que certaines des substances chimiques utilisées ou générées par l'industrie minière provoquent des pollutions de l'air, de l'eau ou de la flore entraînant des dégradations des sols ou des cultures.

Les opérations minières peuvent donc dégrader la terre. Si les activités extractives polluent l'air ou la terre, les rendements agricoles sont négativement affectés. C'est le cas dans certains pays qui ont vu leur production agricole régresser suite aux dégradations des terres provoquées par les pollutions de l'air liées aux opérations minières (Marcoux, 2003). Le dépôt des produits chimiques et l'usage des explosifs par les exploitants miniers représentent aussi une menace pour les terres cultivables. Ces substances chimiques notamment les déchets phosphatés diminuent la teneur du sol en humus. Quant à l'utilisation des explosifs, elle provoque une fissuration des sols, ce qui est à l'origine de la dureté des sols et le ralentissement de l'activité de décomposition et de recyclage de la matière organique (Faye, 2005 : 85). Ainsi, les terres affectées par ces effets de l'industrie minière deviennent impropres à l'agriculture et cela constitue une atteinte à la jouissance du droit de propriété foncière.

Au Burundi, le Ministère ayant la protection de l'environnement dans ses attributions a déjà reconnu que l'utilisation des substances chimiques comme le mercure et la cyanure (des métaux lourds) lors de l'exploitation de l'or entraîne des dégradations des cultures. En effet, *« pour les propriétés de bioaccumulation et de toxicité, le mercure s'intègre dans la systémique de plantes et peuvent facilement se retrouver dans les fruits des plantes, dans les légumes »* (Plan d'Action National pour réduire et/éliminer l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or au Burundi, 2019 : 24).

Les dégradations des sols et des cultures ne sont pas les seules atteintes au droit à la propriété foncière susceptibles d'être causées par les activités d'exploitation des ressources minières. Les entreprises minières s'accaparent aussi des terres. Ainsi, il arrive souvent que les personnes soient obligées de quitter leurs terres au profit des activités de recherche et d'exploitation des ressources minières. C'est la technique d'expropriation pour cause d'utilité publique qui consiste à priver quelqu'un de son droit de propriété foncière pour l'intérêt général mais moyennant une indemnité juste et préalable.

II.2. L'expropriation pour cause d'utilité au profit des entreprises minières

Nous avons déjà précisé dans les développements antérieurs que les opérations minières nécessitent de grandes étendues de terres et que ces terres sont dans la plupart des cas des propriétés privées. A titre d'exemple, l'Etat du Burundi a octroyé un permis d'exploitation des gisements des terres rares de Gakara à la société Rainbow Mining Burundi sur une superficie de trente-neuf kilomètres carrés (39 km²) et la société Tanganyika Gold S.A a reçu un permis d'exploitation de l'or et des minerais associés sur une superficie d'environ quatre-vingt-dix kilomètres carrés (89,9633 km²). A ces terrains s'ajoutent d'autres terrains occupés par les usines de transformation comme celle située à Kabezi. La densité de la population étant très forte au Burundi, plusieurs personnes ont dû quitter leurs propriétés foncières pour laisser place aux opérations minières. La population burundaise était estimée en 2019 à 11, 6 millions d'habitants soit en moyenne une densité de 417 hab./km² (FNUAP, 2019). En se référant à ces données du Fonds des Nations Unies pour la Population et à l'étendue des terrains concédés à ces deux sociétés, les opérations minières de Rainbow Mining Burundi et Tanganyika Gold auraient entraîné le déplacement d'une population d'environ 53 750 habitants.

L'expropriation pour cause d'utilité publique en soi n'est point une atteinte au droit à la propriété foncière. C'est plutôt une limite légale au droit à la propriété foncière. En effet, les

textes juridiques nationaux et internationaux qui consacrent le droit à la propriété prévoient des restrictions imposées à ce droit, y compris l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais ces limitations doivent obéir à certaines conditions notamment la légalité et la poursuite de l'intérêt général.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 dispose en son article 14 que des restrictions peuvent être apportées au droit de propriété en cas de nécessité publique ou d'intérêt général de la collectivité et conformément aux lois appropriées.

L'alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution du Burundi du 7 juin 2018 stipule que « *Nul ne peut être privé de sa propriété de pour cause d'utilité, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée* ». Le Code minier dispose en son article 126 que les activités de recherche ou d'exploitation minière menées à l'entour des propriétés closes, de villages, d'agglomérations, de groupes d'habitations, des puits ou des forages, des édifices religieux et des lieux de sépulture doivent recueillir le consentement préalable des personnes physiques et morales concernées. Le même texte stipule que l'occupation des terrains nécessaires aux activités de prospection, de recherche ou d'exploitation minière ouvre droit à indemnisation au profit des propriétaires ou de l'occupant traditionnel ou coutumier du sol (Code minier, article 128, al.2). Cette disposition paraît en quelque sorte contraire au principe de l'indemnité préalable à toute expropriation qui voudrait qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'indemnité soit donnée avant le déplacement des personnes expropriées de leurs terres et l'occupation de ces dernières par les nouveaux acquéreurs de ces terres.

Pour indemniser les personnes concernées par l'expropriation pour cause d'utilité publique, c'est l'Ordonnance ministérielle n°720/CAB/304/2008 du 20 mars 2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique qui s'applique. Les tarifs prévus par cette ordonnance sont très dérisoires. A titre illustratif, l'indemnité pour les terrains viabilisés de haut standing comme Rohero est de trente mille francs burundais par mètre carré (30 000 BIF/m²) et de mille francs burundais par mètre carré (1 000 BIF/m²) pour les terrains non viabilisés des centres à vocation urbaine comme Mabanda, Gatumba, Kabezi, etc. Ainsi, si l'indemnité pour une parcelle de quatre ares (4 a) se trouvant à Kabezi est de quatre cents mille francs burundais (400 000 BIF), l'on peut se demander l'indemnité pour une portion de terre de même superficie se trouvant dans les régions minières comme Mabayi, Butihinda, Gakara, etc. Les gisements dans la plupart des cas éloignés des centres urbains. Ainsi, les indemnités seront de loin inférieures à celles prévues pour les centres à vocation urbaine.

En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le problème réside au niveau des indemnités qui ne reflètent pas la valeur réelle de la terre. Il s'agit donc des indemnités qui ne sont pas justes comme le prévoit la législation burundaise ainsi que les instruments juridiques internationaux.

III. Notion de l'indemnité juste en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Constitution du Burundi du 7 juin 2018 prévoit, en son article 36, l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais moyennant une indemnité juste et préalable.

Par indemnité préalable, il faut comprendre que cette indemnité doit être donnée avant que les personnes quittent les terres objet d'expropriation pour cause d'utilité publique. Si la notion de l'indemnité préalable peut être comprise sans difficulté majeure, celle de l'indemnité juste ne saurait l'être facilement, surtout dans le contexte burundais.

En effet, pour des populations vivant essentiellement de l'agriculture et de l'élevage comme c'est le cas de la population burundaise, leur dépouiller les terres équivaut à détruire leurs moyens de subsistance, leur mode de vie et leur organisation sociale. Pour un burundais, surtout du monde rural, la propriété foncière n'a pas seulement une valeur économique. Elle n'est pas seulement une source de revenus ; c'est aussi un habitat qui exprime un certain mode d'organisation sociale tout en matérialisant certaines valeurs spirituelles. Dans cette perspective, écrit Sakai, « *le droit à la propriété incorpore une fonction sociale, en raison de sa finalité de satisfaire les besoins les plus fondamentaux de l'homme – sa subsistance, sa survie – et ceux de la communauté* » (Sakai, L. 2014 : 165).

Au Burundi, comme dans la plupart des pays africains, la terre a plusieurs fonctions : économique, sociale et culturelle. L'établissement de la hiérarchie entre toutes ces fonctions n'est pas toujours tâche facile. Le Cardinal James disait à ce propos : « *...l'homme qui souffre de privations culturelles perd quelque chose de plus que ses biens ou son droit de vote. Il perd les traits de son humanité* » (Sin, J. L. 1986 : 13).

Pour la majorité de la population des régions minières, la terre joue entre autres fonctions le rôle d'habitat, de source de revenus, de médicaments et des aliments indispensables à leur survie. Je fais d'ailleurs les miens les propos d'Andriantsimbazovina qui disait : « *Les aliments nécessaires à l'homme sont aussi sacrés que la vie elle-même* » (Andriantsimbazovina J. et al. 2008 : 818). La terre est ainsi en quelque sorte sacrée pour ces populations qui y tirent tous les éléments indispensables à leur vie. Ainsi, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'indemnité, pour être juste, devrait prendre en compte toutes ces dimensions.

Les tarifs d'indemnisation prévus par l'Ordonnance ministérielle n°720/CAB/304/2008 du 20 mars 2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique sont dérisoires. Ces tarifs ont toujours été contestés partout où ils ont été appliqués. De plus, selon l'article 14 de cette ordonnance, ces tarifs devraient être révisés tous les 3 à 5 ans. Mais ils sont toujours en vigueur 13 ans plus tard. Comment alors peut-on actuellement qualifier les tarifs qui étaient déjà qualifiés d'injustes en 2008 ? Les personnes expropriées de leurs terres considèrent l'expropriation pour cause publique comme une forme de spoliation de leur terre à cause de ces indemnités qui sont inférieures à la valeur des terres.

Même au cas où ces indemnités seraient élevées, une simple compensation financière, même élevée, ne saurait pas rétablir l'organisation sociale perturbée par le déplacement des populations. En effet, pour un paysan burundais vivant par un exemple sur une propriété foncière mesurant un hectare (1ha), lui donner même trois fois le prix de sa propriété, ne signifie pas nécessairement qu'il a reçu une juste indemnité. Rappelons que, pour un burundais, la terre n'a pas seulement une valeur économique. Elle a d'autres fonctions qui doivent entrer en compte au moment de la réparation du dommage subi suite à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Même si l'on considère le volet économique, la terre tout en restant presque intact, procure à un burundais et à sa progéniture l'essentiel de tout ce qu'ils

ont besoin pour survivre pendant des années et des années. Une somme d'argent, importe soit-elle ne peut pas nécessairement assurer la survie d'une famille et des générations futures à moins que cette somme soit utilisée pour se procurer une autre terre ou soit investie dans une autre activité génératrice de revenus. Or, la plupart des burundais ne sont pas habitués à ce genre d'activité. Il y a donc le risque que l'argent sera gaspillé, si la personne indemnisée n'est pas habituée à des sommes importantes d'argent.

Une indemnité juste devrait prendre en considération toutes ces considérations. L'Etat, au lieu de se contenter de donner des sommes d'argent, devrait prévoir un système de réinstallation des personnes expropriées de leurs terres au profit des opérateurs miniers.

Conclusion

Cet article a consisté dans l'analyse des contours de la question de la protection du droit de propriété foncière dans le cadre de l'exploitation minière au Burundi. L'enjeu de cette étude s'inscrit dans un contexte particulier. En effet, en vue d'attirer les investissements étrangers, plusieurs Etats miniers en voie de développement dont le Burundi, ont adopté des législations accordant d'énormes avantages aux entreprises souvent au détriment des droits humains. Les compagnies minières, profitant de la faiblesse de ces législations, se sont souvent rendues coupables de plusieurs exactions à l'endroit des populations.

Dans un premier temps, l'article a abordé la question de la consécration juridique du droit de propriété en droit interne et international. Il a été remarqué que des instruments internationaux à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ont consacré ce droit. Sur le plan national, le Constitution du Burundi du 7 juin 2018 garantit le droit de propriété.

Ensuite, nous avons analysé l'impact des opérations minières sur la jouissance du droit de la propriété foncière. Le constat a été que l'exploitation minière peut entraver la jouissance du droit de propriété foncière. En effet, l'industrie minière cause des dégradations des sols et/ou des pollutions qui rendent la terre impropre à l'agriculture. Dans d'autres cas, les populations sont obligées de déguerpir au profit des compagnies minières.

Enfin, nous avons étudié le système d'indemnisation. Il a été constaté que l'indemnité n'est pas juste du fait que les tarifs d'indemnisation sont dérisoires et ne prennent pas en compte l'intégralité du préjudice au vu du contexte burundais.

Bibliographie

1. Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, in Codes et lois du Burundi, Tome 1, 2010, pp.151-152.
2. Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme de 1952, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf
3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, in Codes et lois du Burundi, Tome 1, 2010, pp.153-156.
4. Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969, disponible sur <https://www.cidh.oas.org/basicos/french/c.convention.htm>
5. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981, in Codes et lois du

Burundi, Tome 1, 2010, pp. 173-178.

6. Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018, in BOB, 2018, n°6/2018.
7. Loi n°1/21 du 15 octobre 2013 portant Code minier du Burundi, in BOB, 2013, n°10,
8. Ordonnance ministérielle n°720/CAB/304/2008 du 20 mars 2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, in BOB, 2008, n°3, p.379.
9. Andriantsimbazovina J. et al., 2008. Dictionnaire des Droits de l'homme, PUF, Paris, 1074p.
10. Nukuri, E., 2019, La protection constitutionnelle du droit de propriété foncière en droit burundais, Droit, Université catholique de Louvain.
11. Sakai, L. 2014. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des Droits de l'Homme. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010291. tel-01523109.
12. Sin, J. L. 1986, Les droits de l'homme et la pauvreté, Tokyo, Université des Nations Unies.
13. Criecking, J.V. 2008. « Afrique : conflits et déplacements de population dus à l'exploitation minière » disponible sur <https://wri-irg.org/fr/story/2008/afrique-conflits-et-deplacements-de-population-dus-lexploitation-miniere> consulté le 15 avril 2021.
14. FAYE E. Y., 2005, Etude de l'exploitation minière à Lam-Lam et de ses impacts sur l'environnement, UCAD.
15. FINUAP, 2019, Rapport sur l'état de la population mondiale, disponible sur <https://burundi.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SWP19%20FR%20Report%20web.pdf> consulté le 15 avril 2021.
16. MARCOUX J.P, (2003), Droits de la personne et activités minières en Afrique, [en ligne], disponibles sur https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/FIDH_Marcoux.pdf, consulté le 24 juillet 2021
17. Ministère de l'environnement, de l'agriculture et de l'élevage, 2019. Plan d'Action National pour réduire et/ou éliminer l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or au Burundi, disponible sur <http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/NAP/Burundi-ASGM-NAP-2019.pdf>, consulté le 17 avril 2021.