

PROJET DE LOI SUR LES MARAIS AU BURUNDI

par

Souad Loulidi

et

Mohamed Ali Mekouar

*ETUDE JURIDIQUE
DE LA FAO EN LIGNE
#19*

Août 2001

La série des *Etudes juridiques de la FAO en ligne (FAO Legal Papers Online)* est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/Legal/default.htm> ou à travers le site de la FAO <http://www.fao.org/>, en ouvrant la page des *études juridiques* du Bureau juridique de la FAO (« *Bureau juridique* » → « *études juridiques* » → « *études juridiques de la FAO en ligne* »). Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org. Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

© FAO 2001

PROJET DE LOI SUR LES MARAIS AU BURUNDI

Souad Loulidi et Mohamed Ali Mekouar

SOMMAIRE

RESUME

1. Contexte d'élaboration du projet de loi

- 1.1. Spécificités des terres de marais
- 1.2. Aperçu sur le processus normatif

2. Fondements conceptuels du projet de loi

- 2.1. Orientations de la loi quant au statut des marais
- 2.2. Orientations de la loi quant à la gestion des marais

3. Modalités de mise en œuvre du dispositif légal

- 3.1. Procédures de concertation
- 3.2. Moyens de financement

BIBLIOGRAPHIE

RESUME

Fonds de vallée humide, les terres de marais n'ont, comme telles, presque jamais suscité des interventions spécifiques de la part des législateurs. En général, elles n'ont guère été dotées d'un statut juridique propre et continuent donc de relever, pour une large part, du régime foncier de droit commun.

Dans certains pays, néanmoins, il a paru utile de consacrer une loi distincte aux marais en raison tant des caractéristiques naturelles de ces écosystèmes que de leur important potentiel socio-économique par rapport au reste du territoire national. C'est ainsi que, au Rwanda d'abord¹, au Burundi ensuite, l'idée de légiférer en la matière a progressivement fait son chemin.

Au Burundi, la réflexion autour d'une loi sur les marais ne s'est engagée que dans le passé récent, au cours de la deuxième moitié de la décennie écoulée. Elle a été accompagnée par un projet du Programme de coopération technique de la FAO (TCP/BDI/8822), avec l'appui duquel un projet de loi sur les marais a été préparé en 1999-2000. Parachevé techniquement, il reste à l'entériner politiquement par une approbation formelle².

En guise d'introduction à cet instrument juridique assez unique en son genre, les pages qui suivent décrivent brièvement les conditions dans lesquelles il a pris corps, ainsi que ses principales dispositions substantielles et opérationnelles³. Elles sont suivies du texte intégral du projet de loi ainsi mis au point (annexe 1), puis d'une note de présentation des marais burundais (annexe 2).

¹ Dans les années 80, le Rwanda avait pris les devants et élaboré une loi spécialement conçue pour la gestion des marais, mais celle-ci n'a jamais vu le jour (il est vrai que par la suite le pays a traversé une période des plus instables). Voir sur ce point: A. Tavares de Pinho, *Législation pour la mise en valeur des terres des marais*, Rome, 1988.

² La réforme du code foncier étant également à l'ordre du jour, il est possible que l'adoption de la loi sur les marais s'en trouve retardée, voire que les deux textes soient finalement intégrés dans un même corpus juridique.

³ Pour une description plus détaillée, on peut se reporter au document suivant: FAO, *Appui à l'élaboration d'une législation des marais. Projet de loi sur les marais. Rapport final*, TCP/BDI/8822, Rome, juillet 2000.

1. CONTEXTE D'ELABORATION DU PROJET DE LOI

1.1. Spécificités des terres de marais

Naturellement fragiles, les marais burundais sont rendus d'autant plus vulnérables que leur mise en exploitation est croissante¹ et que leur aménagement ne fait pas encore l'objet d'une stratégie répondant aux impératifs du développement durable².

Occupant une surface totale de l'ordre de 120 000 hectares, soit 4,31 % de la superficie totale du pays, les marais présentent une nette diversité, quant à leurs formes et leurs dimensions autant qu'à leurs vocations et leurs caractéristiques agro-écologiques³.

Si pendant longtemps les marais ont échappé à une exploitation intensive pour des raisons notamment culturelles et climatiques, ils constituent aujourd'hui des réserves agricoles fort convoitées en raison, d'une part, de la raréfaction des terres arables, de l'autre, des problèmes d'érosion et de baisse de fertilité des sols qui affectent les collines en amont⁴.

Parmi les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, le gouvernement burundais a estimé opportun de mettre en place un dispositif juridique qui, à la fois, clarifie le statut juridique des terres de marais et détermine les conditions de leur aménagement et de leur utilisation, dans une optique de développement durable.

1.2. Aperçu sur le processus normatif

Le processus de préparation du projet de loi sur les marais s'est étalé sur un an et demi environ, de février 1999 à juillet 2000. Il a été piloté par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et, plus particulièrement en son sein, par la Direction du génie rural et de la protection du patrimoine foncier. Une expertise technique a été fournie à cette fin par quatre consultants –deux juristes⁵, un socio-économiste⁶ et un spécialiste des marais⁷–, appuyés par le Bureau juridique de la FAO.

Les activités conduisant à la rédaction du projet de loi sur les marais se sont déroulées en trois étapes:

- ✓ Pendant la *première étape* (février à août 1999), il a été procédé à: (i) des consultations avec les services centraux et locaux dotés de compétences à l'égard

¹ A des fins notamment d'agriculture, d'élevage et d'extraction de matériaux (voir les §§ 5 à 7 de l'annexe 2).

² Un *schéma directeur d'aménagement et de mise en valeur des marais* a cependant été mis au point l'année dernière et devrait permettre de rationaliser leur gestion.

³ Lorsqu'ils ont été inventoriés pour la dernière fois en 1998, les marais ont été classés suivant deux critères: *pédologique* –marais à sol minéral, organique ou tourbeux– et *hydrologique* –marais à inondation permanente, longue ou temporaire (voir en annexe 2, § 4, la typologie des marais en 10 classes résultant de la combinaison de ces deux critères).

⁴ La plupart des marais sont situés en altitude, entre 1300 et 1900 mètres, les plus intéressants du point de vue agronomique se trouvant entre 1100 et 1700 mètres. Ce facteur physique, joint aux mises en cultures anarchiques, expliquent la gravité de l'érosion touchant les terres de marais.

⁵ Souad Loulidi et Didace Nimpagaritse.

⁶ Prudence Ndayishimiyé.

⁷ Charles Hakizimana.

des marais; (ii) des enquêtes dans plusieurs marais, ponctuées d'entretiens avec leurs usagers (paysans, opérateurs, etc.); (iii) l'analyse des documents politiques, des instruments juridiques et des données institutionnelles, sociales, économiques et techniques concernant la gestion des marais; (iv) la rédaction de rapports d'étape, dont l'un comprenant un avant-projet de loi sur les marais, assorti d'annotations explicatives⁸.

- ✓ Au cours de la *deuxième étape* (septembre 1999 à mai 2000), l'avant-projet de loi sur les marais a fait l'objet de débats lors de réunions de concertation regroupant des cadres des diverses administrations concernées et l'équipe des consultants du projet. Des versions amendées du texte proposé ont ensuite été rédigées et diffusées dans deux rapports successifs d'étape⁹.
- ✓ La *dernière étape* (juin et juillet 2000) a donné lieu à une discussion élargie de l'avant-projet de loi ainsi révisé à l'occasion d'un atelier national de validation, auquel ont pris part les représentants des principales structures concernées par les marais, et durant lequel le texte de loi a été restitué, débattu et amendé. Après quoi le projet de loi a été finalisé conformément aux recommandations de l'atelier et il a fait l'objet d'un ultime rapport¹⁰.

2. FONDEMENTS CONCEPTUELS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sur les marais définit ces derniers notamment par opposition au concept local de "bas-fonds" (secs)¹¹. L'enjeu de cette distinction n'est pas négligeable. En effet, si le régime juridique des marais est souvent incertain, les bas-fonds sont en revanche considérés comme étant le prolongement des terres situées en amont et possèdent donc le même statut que ces dernières (art. 2 et 3). Au-delà de cette première difficulté conceptuelle, il convenait d'arrêter les orientations du texte eu égard à deux questions majeures du régime des marais: leur statut et leur gestion.

2.1. Orientations de la loi quant au statut des marais

Dans un contexte où la plupart des marais sont déjà investis par les populations et aménagés par elles ou par des ONG¹², il est apparu difficile de classer de tels marais dans des catégories juridiques préconçues, indépendamment de la réalité de leurs modes d'occupation et de la diversité de leurs formes d'exploitation¹³.

⁸ *Législation des marais. Aspects juridiques, contexte socio-économique et dimensions techniques: état des lieux et premières propositions*, par Didace Nimpagaritse, Prudence Ndayishimiye et Charles Hakizimana, Rome, juin 1999; *Appui à l'élaboration d'une législation des marais. Rapport intérimaire: avant-projet de loi sur les marais*, par Souad Loulidi, Rome, août 1999.

⁹ *Appui à l'élaboration d'une législation des marais. Avant-projet de loi sur les marais: document de discussion*, Rome, novembre 1999; *Appui à l'élaboration d'une législation des marais. Avant-projet de loi sur les marais: document de discussion en atelier de validation*, Rome, mai 2000.

¹⁰ *Appui à l'élaboration d'une législation des marais. Projet de loi sur les marais. Rapport final*, Rome, juillet 2000.

¹¹ Dégager une définition précise des marais n'est guère aisé, non seulement du fait de leur hétérogénéité, mais aussi de la difficulté pratique de les distinguer, lorsqu'ils sont secs, des "bas-fonds". Les marais étant eux-mêmes des bas-fonds, la différence communément admise est que les premiers se prêtent au drainage, les seconds à l'irrigation. La nature du sol et la couverture végétale permettent aussi de les différencier.

¹² Actuellement, la majorité des marais exploitables sont déjà mis en culture et/ou utilisés à d'autres fins productives (pisciculture, extraction de la tourbe ou de l'argile, etc.).

¹³ Pendant la période coloniale, comme les marais ne faisaient pas l'objet d'attributions coutumières et ne suscitaient pas de convoitises particulières (les terres libres étant alors disponibles), ils étaient considérés comme "vacants" et, de ce seul fait, incorporés dans le domaine de l'Etat. Après l'indépendance, le régime

Compte tenu précisément de ces données sociales, le projet de loi a retenu deux grands régimes des marais: celui de la domanialité publique et celui de la «propriété privée». Dans le premier, le propriétaire est soit l'Etat soit la commune; dans le second, les «propriétaires» sont les particuliers (art. 4).

Parmi les **marais domaniaux**, on distingue deux sous-catégories: les marais qui relèvent du domaine public de l'Etat ou de la commune et ceux qui relèvent du domaine privé de l'une de ces deux personnes publiques (art. 5):

- ✓ font partie du domaine public les marais dont l'occupation, l'état d'exploitation et les caractéristiques écologiques justifient et permettent leur mise sous protection, voire leur classement en réserve. Ils sont alors, du fait même d'un tel statut, inaliénables, imprescriptibles et insaisissables (art. 6 et 7);
- ✓ font partie du domaine privé de l'Etat ou des communes les marais qui ne rentrent pas dans la catégorie précédente, ainsi que les marais dont la propriété ne peut revenir à un particulier. La personne publique propriétaire peut y consentir, au profit de personnes privées, des droits d'utilisation par autorisation ou par concession (art. 8 et 9).

Les **marais relevant de la «propriété privée»** sont considérés comme tels après avoir fait l'objet de procédures de délimitation organisées en concertation avec les populations intéressées. Les marais pouvant entrer dans cette catégorie sont essentiellement ceux sur lesquels les exploitants revendiquent un droit de propriété et qui sont exploités de façon continue, paisible et exclusive depuis au moins 5 ans (art. 11, 12, 17 et 21).

La détermination finale des statuts des marais résulte d'un acte formel: un décret pour ce qui est des marais relevant du domaine public ou privé de l'Etat ou des communes; une attestation de propriété délivrée par l'administrateur communal dans le cas des parcelles de marais dont la "propriété" revient à des particuliers (art. 13 à 21).

2.2. Orientations de la loi quant à la gestion des marais

A ce titre, le projet de loi traite, successivement, de l'aménagement (art. 22-28), de la protection (art. 29-34) et de l'exploitation (art. 35-49) des marais.

Au regard de l'**aménagement**, les options fondamentales visant à assurer une gestion équilibrée et durable des marais sont définies par le schéma directeur d'aménagement et de mise en valeur des marais, instrument d'encadrement et outil de gestion opposable à l'administration (art. 22). Puis elles sont précisées par les orientations de la commission interministérielle de gestion des marais, structure d'impulsion, de coordination et de conciliation (art. 23). Quant aux opérations d'aménagement ou de réaménagement¹⁴ proprement dites, elles doivent être précédées par des consultations des populations concernées et, s'il y a lieu, par des études d'impact sur l'environnement (art. 26-28).

S'agissant de la **protection** des marais, une gestion équilibrée et rationnelle n'est certes pas exclusive de leur préservation. Néanmoins, certains marais particulièrement

de la domanialité a continué à prévaloir en principe, notamment par le biais de la législation foncière (1986) et hydraulique (1992), mais il a souvent été mis en échec par des pratiques contraires sur le terrain (occupations de parcelles de marais par des exploitants qui revendiquent des droits pérennes sur le sol).

¹⁴ Vue l'exploitation "spontanée", souvent avancée, de très nombreux marais, en pratique il s'agira moins d'aménager ces derniers que de tenter de les réaménager plus rationnellement.

riches ou fragiles requièrent une protection renforcée, moyennant leur classement en zone protégée. Cette mesure, prise par décret après enquête publique (art. 29-32), consiste à soustraire des marais ou parties de marais présentant un intérêt spécial aux interventions susceptibles d'en altérer les propriétés ou l'évolution, les activités humaines n'y étant éventuellement permises que de façon restreinte (art. 33-34).

Quant à l'**exploitation** des marais, elle doit se faire, pour les marais «appropriés», sous l'encadrement et avec l'appui des services techniques compétents (art. 35), avec la possibilité pour les intéressés de s'entraider en constituant des associations d'exploitants de marais (art. 36-39). L'exploitation des marais domaniaux, quant à elle, est sujette à autorisation de la personne publique propriétaire (art. 42-43), accordée sous la forme d'une autorisation simple –acte unilatéral– pour les utilisations domestiques (art. 44-45) et d'une concession –instrument contractuel– pour les autres formes d'exploitation (art. 46-49).

3. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF LEGAL

Dans la mesure où les dispositions précitées touchent aux intérêts des populations locales, leur mise en œuvre requiert l'adhésion de ces dernières, sans laquelle elles resteraient inopérantes. La gestion pérenne des marais suppose en outre l'existence de moyens de financement adéquats, faute desquels ils ne peuvent être ni protégés ou réhabilités, ni aménagés ou entretenus.

3.1. Procédures de concertation

La concertation est un moyen d'intervention privilégié lorsqu'il s'agit de concilier des intérêts divergents, comme en l'occurrence l'aménagement et l'exploitation des marais, d'une part, et leur protection en tant qu'écosystèmes fragiles, d'autre part.

Dans le cas particulier des marais burundais, la concertation est nécessaire avant même de commencer à planifier leur aménagement. En effet, il est important d'impliquer les populations dès la phase de clarification du statut juridique des marais, car celui-ci reste à ce jour souvent contesté ou incertain.

Au stade de la **classification des marais**, une procédure de délimitation visant à établir leurs limites physiques, à vérifier la nature des occupations dont ils font l'objet et à déterminer leur statut juridique est instituée par la loi. Elle est diligentée par une commission de délimitation, constituée au niveau local et représentative des différents intérêts en présence (art. 13). Avant toute opération de délimitation, les populations concernées sont avisées. Lors des enquêtes qui s'ensuivent, elles peuvent fournir toutes indications utiles sur les limites des marais et se prévaloir des droits qu'elles revendiquent sur les parcelles qu'elles occupent ou exploitent. Les litiges éventuels qui ne trouvent pas de solution amiable à ce niveau sont alors portés devant la juridiction compétente (art. 14-15).

Une procédure similaire est également prévue préalablement au classement des marais en zones protégées aux fins de leur sauvegarde pour des raisons écologiques. Là aussi, une commission créée à cette fin effectue une enquête publique en vue d'informer les populations concernées et de recueillir leurs observations et réclamations éventuelles (art. 30-32).

Au stade de l'**aménagement des marais**, la concertation prend tout son sens et s'avère incontournable lorsque les marais sont déjà, en tout ou en partie, exploités ou occupés. Les populations concernées doivent alors nécessairement être consultées et

associées aux décisions à prendre et aux travaux à réaliser. C'est pourquoi un comité *ad hoc* doit être mis sur pied chaque fois que l'on projette d'aménager ou de réaménager de tels marais.

Comprenant en son sein des représentants des exploitants et des occupants des marais à aménager, le comité débat du projet d'aménagement et de ses conséquences (art. 26-27). Si à l'issue de ses délibérations le projet n'est pas accepté par les intéressés, le comité peut soit décider de renoncer audit projet, soit rechercher des solutions alternatives, soit encore, lorsque l'intérêt général le commande, proposer la réquisition des parcelles des opposants au projet, contre une juste et préalable indemnité (art. 28).

3.2. Moyens de financement

Qu'il s'agisse de l'aménagement des marais ou de leur protection, les investissements requis sont coûteux, d'où la nécessité de disposer d'importantes ressources financières. Le projet de loi prévoit à cet effet l'acquittement de redevances d'utilisation par les exploitants des marais domaniaux, d'une part; et la création d'un fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais, d'autre part.

Les **redevances d'utilisation**, auxquelles sont assujettis les titulaires d'autorisations et de concessions sur les marais de l'Etat et des communes, sont fixées suivant la taille des parcelles, les activités exercées et l'importance des rendements (art. 50). Dans le cas des marais communaux, le produit des redevances profite aux communes concernées, qui doivent le réinvestir principalement dans l'entretien des marais en question (art. 51)¹⁵.

Quant aux **fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais**, il est alimenté par le produit des redevances d'exploitation des marais du domaine de l'Etat, le produit des amendes perçues pour les infractions à la loi sur les marais¹⁶, des dotations de l'Etat, ainsi que les emprunts, subventions et dons provenant des institutions internationales et des organisations non gouvernementales. De façon générale, ces recettes sont destinées au financement des travaux d'aménagement, de réhabilitation et de protection des marais (art. 53-54).

Institué auprès ministre des finances, qui doit en assurer directement la gestion, le fonds est conçu comme un simple compte d'affectation spéciale (art. 52). Cette solution a l'avantage d'éviter la création d'un organe autonome de gestion du fonds, dont les frais de fonctionnement risqueraient d'absorber l'essentiel de ses ressources mobilisées.

¹⁵ A l'heure actuelle, des taxes ou redevances sont mises à la charge des exploitants ici ou là, mais pas de façon uniforme dans l'ensemble du pays, et en l'absence d'une base légale précise

¹⁶ Le titre V du projet de loi est consacré aux dispositions pénales. Après les prescriptions procédurales ayant trait aux recherches, constatations et poursuites (art. 55-58), y sont énumérées les diverses infractions et les sanctions y afférentes (art. 59-62).

ANNEXE 1:

PROJET DE LOI SUR LES MARAIS
(Juillet 2000)

TITRE I – DISPOSITIONS GENERALES

Chapitre I – Objet de la loi

Article 1 – La présente loi a pour objet de fixer le cadre juridique et institutionnel permettant une gestion équilibrée et durable des marais, pour les besoins du développement et dans le respect de l'environnement.

Chapitre II – Définition et nature des marais

Article 2 – Au sens de la présente loi, on entend par marais des terrains en dépression habituellement inondés ou gorgés d'eau, de façon permanente ou temporaire.

Lorsqu'ils sont secs, les marais se distinguent des bas-fonds secs par l'existence, sur la totalité ou une partie de leur superficie, d'un réseau d'émissaires naturels ou artificiels.

Article 3 – Les marais peuvent être, sur une partie ou sur la totalité de leurs superficies, de type minéral, organique ou tourbeux et se caractériser par une végétation spécifique.

Ils peuvent faire l'objet d'utilisations diverses, dont l'agriculture, la pêche et l'extraction d'argile et de tourbe.

TITRE II – STATUTS ET REGIMES DES MARAIS

Article 4 – Les marais sont soumis soit au régime de la domanialité, soit à celui de la propriété privée.

Les marais domaniaux appartiennent à l'Etat ou aux communes. Ceux qui sont soumis au régime de la propriété privée appartiennent aux personnes physiques ou morales de droit privé.

Chapitre I – Les marais domaniaux

Article 5 – Les marais domaniaux relèvent du domaine public ou du domaine privé de l'Etat ou des communes.

Article 6 – Font partie du domaine public les marais ou parties de marais classés conformément aux dispositions de la présente loi.

Le classement tiendra compte de l'utilité et de l'usage publics et de la nécessité d'une protection appropriée des marais. Feront notamment partie du domaine public :

- les marais recouverts par les eaux de façon permanente;
- les marais ou parties de marais classés en zones protégées.

Article 7 – Les marais du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

Toutefois, des droits d'usage acquis ou consentis, par autorisation ou concession, y sont exercés conformément à la présente loi.

Article 8 – Font partie du domaine privé de l'Etat ou des communes les marais domaniaux ne relevant pas du domaine public.

Article 9 – Les marais relevant du domaine privé de l'Etat sont aliénables et prescriptibles, mais insaisissables. Ils peuvent faire l'objet de droits d'usage, par autorisation ou concession, conformément à la présente loi.

Les marais relevant du domaine privé des communes sont gérés comme les marais du domaine privé de l'Etat, mais ils ne peuvent être cédés ni à titre onéreux, ni à titre gratuit. Toutefois, ils peuvent être rétrocédés à l'Etat, après autorisation expresse du Ministre ayant les marais dans ses attributions.

Article 10 – L'incorporation d'un marais ou d'une partie de marais relevant du domaine de l'Etat dans le domaine d'une commune se fait, sous réserve des droits des tiers, par décret.

Chapitre II – Les marais appropriés

Article 11 – Les parcelles de marais qui, à l'issue des opérations de délimitation prévues au chapitre suivant de la présente loi, auront été reconnues comme appartenant aux exploitants formeront leur propriété privée.

Les parcelles de marais cédées par l'Etat aux personnes physiques ou morales de droit privé sont également soumises au régime de la propriété privée. Les conditions de cession sont fixées par voie réglementaire.

Article 12 – Les propriétaires de parcelles de marais exercent sur leur fonds la plénitude des droits attachés à la propriété foncière, sauf les restrictions et servitudes découlant de la législation en vigueur.

Chapitre III – Délimitation et classement des marais

Article 13 – La procédure de délimitation vise à établir les limites physiques des marais et à déterminer leur statut et la nature juridique des occupations dont ils font l'objet.

La délimitation relève de la compétence du Ministre ayant les marais dans ses attributions. Elle se fait par une commission de délimitation des marais, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret, pris sur proposition du Ministre ayant les marais dans ses attributions.

Les administrations locales concernées seront représentées dans la commission et associées aux opérations de délimitation.

Article 14 – Avant le début de l'opération de délimitation, les populations concernées en sont informées par l'administration communale, par affichage et annonces orales dans les lieux publics.

La commission se rend ensuite sur les lieux de l'opération afin d'enquêter auprès des personnes susceptibles de lui fournir toutes indications utiles sur les limites physiques des marais et sur la nature des droits qui s'y exercent.

Quiconque revendique un droit d'usage sur une parcelle de marais doit s'en prévaloir auprès de la commission de délimitation. Les droits d'usage sont pris en compte lorsqu'ils résultent d'une exploitation traditionnelle durable et paisible.

Article 15 – A la clôture de l'enquête, la commission de délimitation établit un procès-verbal dans lequel elle décrit les opérations effectuées, détermine les limites du marais et consigne les droits des exploitants qu'elle a constatés, avec les éléments de preuve permettant d'en établir le bien fondé.

Un plan indiquant les limites du marais est annexé au procès-verbal.

Le dossier est alors transmis au Ministre ayant les marais dans ses attributions, qui en assure la diffusion auprès des circonscriptions intéressées pendant une durée déterminée par voie réglementaire.

La délimitation définitive du marais est décidée par ordonnance du Ministre ayant les marais dans ses attributions si aucune opposition ne s'est manifestée pendant l'enquête de délimitation ou le délai de diffusion du procès-verbal d'enquête. En cas d'opposition, le litige est porté devant la juridiction compétente.

Article 16 – A l'issue de la procédure de délimitation, les marais relevant du domaine public sont classés par décret, sur la base de l'ordonnance ministérielle de délimitation.

Les tiers dont les droits sont lésés du fait du classement dans le domaine public doivent être indemnisés comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article 17 – A l'issue de la procédure de délimitation, les marais ou parcelles de marais sur lesquels les exploitants ne revendiquent qu'un droit d'usage ou qu'ils ont exploités pendant moins de cinq ans à titre exclusif, sont classés par décret dans le domaine privé de l'Etat ou des communes, sur la base de l'ordonnance ministérielle de délimitation.

Article 18 – Les droits d'usage revendiqués sur les marais domaniaux sont reconnus par tout moyen de preuve, y compris par témoignage. En cas d'opposition ou de conflit, le litige est porté devant la juridiction compétente.

Les droits d'usage reconnus font l'objet d'une publicité orale dans les lieux publics et d'un affichage dans les circonscriptions intéressées.

Ils sont régularisés sous forme d'autorisations ou de concessions, conformément aux dispositions des articles 42 et suivants de la présente loi.

Article 19 – Dès la publication des décrets de classement des marais, ceux-ci doivent être inscrits au cadastre et il doit être procédé à la matérialisation des limites des marais classés par tout moyen approprié.

Article 20 – Les marais ou parties de marais qui ne peuvent plus, en raison de modifications naturelles ou de la destination qui leur est donnée, demeurer dans le domaine privé de l'Etat ou d'une commune, sont classés dans le domaine public par décret après enquête publique.

Article 21 – Les droits de propriété sur les parcelles de marais qui sont constatés et reconnus lors des enquêtes de délimitation sont portés à la connaissance des populations par affichage dans les circonscriptions concernées ou par tout autre moyen approprié.

En cas d'opposition ou de conflit, le litige est porté devant le tribunal compétent. En l'absence de contestation, lesdits droits font l'objet d'une attestation d'appartenance délivrée par l'administrateur communal.

TITRE III – GESTION DES MARAIS

Chapitre I – Aménagement des marais

Article 22 – Un schéma directeur d'aménagement et de mise en valeur des marais fixe les orientations fondamentales à observer en vue d'une gestion équilibrée et durable des marais.

Le schéma directeur tient notamment compte de l'évolution prévisible des écosystèmes marais et de l'équilibre à assurer entre les différents usages dont ils font l'objet.

Article 23 – Il est créé auprès du Ministre ayant les marais dans ses attributions une commission interministérielle de gestion des marais présidée par ce dernier et comprenant notamment des représentants des ministères ayant l'agriculture, l'aménagement du territoire, l'environnement, les mines et les carrières, les travaux publics et la pêche dans leurs attributions.

La commission interministérielle, dont le secrétariat est assuré par le Ministère ayant les marais dans ses attributions, se réunit à l'initiative de son président ou de l'un des membres qui la composent.

La commission interministérielle décide des orientations générales à adopter pour la gestion des marais, dans le respect du schéma directeur d'aménagement et de mise en valeur des marais.

Article 24 – L'application de ces orientations est assurée par le service chargé du génie rural au niveau de chaque province.

Article 25 – Le service chargé du génie rural établit des rapports annuels informant la commission interministérielle des marais sur la situation générale des marais, des progrès réalisés et des contraintes rencontrées dans leur gestion sur le terrain.

Il lui fait part également de ses analyses et suggestions en vue d'aménagements plus adaptés aux particularités des marais et conciliant les différents intérêts en présence.

Article 26 – Lorsque l'Etat ou une commune projette d'aménager ou de réaménager un marais partiellement ou totalement exploité, les populations concernées doivent être consultées et associées aux décisions à prendre et aux travaux à réaliser.

A cet effet, un comité ad hoc est créé à l'initiative du Ministre ayant les marais dans ses attributions, qui en fixe la composition. Ledit comité comprend notamment des représentants de l'administration locale et des populations concernées.

Le cas échéant, une étude d'impact sur l'environnement est réalisée conformément à l'article 47 de la présente loi.

Article 27 – Le comité ad hoc se réunit, avant les aménagements, autant de fois que de besoin, pendant une durée maximale fixée par voie réglementaire.

Au besoin, il continue à fonctionner pendant la durée des aménagements.

Article 28 – Le président du comité ad hoc présente le projet d'aménagement ou de réaménagement, en explicite les modalités, les étapes et les conséquences et invite les membres du comité à en débattre.

En cas d'objection ou de désaccord de la part des représentants des usagers, des solutions alternatives sont recherchées.

Au terme des réunions, si l'accord des représentants des usagers n'est pas obtenu, le comité rend compte de ses délibérations à la commission interministérielle des marais.

Celle-ci peut soit décider de renoncer au projet d'aménagement ou de réaménagement, soit recommander à l'autorité compétente de retirer les autorisations d'exploiter les parcelles concernées, contre une juste et préalable indemnité, ou de réquisitionner lesdites parcelles conformément à l'article 40 de la présente loi.

Chapitre II – Protection des marais

Article 29 – Un marais est classé par décret, en totalité ou en partie, en zone protégée lorsque sa conservation présente un intérêt spécial et qu'il importe de le préserver contre les effets de la dégradation naturelle ou de le soustraire aux interventions susceptibles d'en altérer les propriétés et l'évolution.

Article 30 – Le décret de classement d'un marais en zone protégée est pris sur proposition du Ministre ayant les marais dans ses attributions, après enquête publique. Celle-ci a pour objet d'informer les populations concernées du projet de classement et de recueillir leurs observations et réclamations éventuelles.

Les titulaires de droits acquis sont indemnisés du retrait de leurs droits si le maintien de ces derniers est incompatible avec les finalités de la zone protégée.

Article 31 – L'enquête publique est effectuée par une commission d'enquête dont les membres sont désignés par le Ministre ayant les marais dans ses attributions. Elle doit comprendre, au moins, un représentant de l'administration locale et deux représentants des populations concernées.

Article 32 – L'enquête est conduite de manière à sensibiliser les populations sur les avantages résultant du classement du marais en zone protégée. A cet effet, des réunions publiques sont organisées en présence des autorités administratives, des agents techniques et des populations concernées.

Le rapport et les conclusions de la commission d'enquête sont portés à la connaissance du public par tout moyen approprié et transmis au Ministre ayant les marais dans ses attributions, qui propose le classement en conséquence.

Article 33 – Le décret de classement d'un marais en zone protégée détermine, le cas échéant, les activités pouvant y être exercées de façon limitée.

Article 34 – Il ne peut être procédé au déclassement, total ou partiel, d'un marais classé en zone protégée que sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement de la mesure de déclassement envisagée.

Le déclassement s'effectue suivant la même procédure et dans la même forme que pour le classement.

Chapitre III – Utilisation des marais

Section I – Régime d'exploitation des parcelles privées

Article 35 – Les parcelles de marais doivent être exploitées par leurs titulaires de façon équilibrée et durable, sous l'encadrement des services techniques compétents, de manière à améliorer ou maintenir leur potentiel de production.

Les exploitants de marais peuvent se constituer en associations ayant pour objet, notamment, d'assurer :

- le drainage des marais ;
- l'amélioration et l'entretien des aménagements ;
- l'organisation concertée des populations ;
- tous travaux d'intérêt collectif.

Article 36 – Les statuts des associations d'exploitants de marais sont portés à la connaissance de l'administrateur communal.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement desdites associations sont fixées par voie réglementaire.

Article 37 – Les associés contribuent au budget de leur association. Ils s'acquittent d'une somme dont le montant est fixé tous les ans, par l'association, en fonction des travaux à réaliser.

Les statuts peuvent prévoir des possibilités de remplacer cette participation financière par l'exécution de travaux d'entretien.

Article 38 – Dans les marais où il n'existe pas d'association, les orientations générales d'exploitation des marais visées aux articles 22 et 23 de la présente loi sont portées à la connaissance des exploitants par les agents du service chargé du génie rural.

Article 39 – Le service chargé du génie rural peut, en cas de défaillance ou de carence des exploitants ou des associations, procéder lui-même, aux frais de ces derniers, à l'entretien des aménagements.

Article 40 – L'alinéa 2 de l'article 382 du code foncier est modifié comme suit :
«Lorsque le propriétaire d'une parcelle de marais ne se conforme pas aux orientations générales d'exploitation ou risque, par ses pratiques, de causer des dommages irréversibles au marais, ladite parcelle peut être réquisitionnée par l'autorité compétente pendant une année renouvelable. La réquisition est précédée d'une mise en demeure notifiée au propriétaire au moins six mois à l'avance».

Article 41 – Au décès du propriétaire d'une parcelle de marais aménagé rationnellement, il ne peut être procédé au partage ou au morcellement de la parcelle entre ses héritiers. La parcelle doit demeurer indivise.

Section II – Régime d'utilisation des marais domaniaux

Article 42 – Les marais relevant du domaine public et du domaine privé de l'Etat et des communes peuvent faire l'objet d'utilisations autorisées ou concédées.

Moyennant autorisation, l'Etat ou la commune concernée permet l'exercice d'activités domestiques dans les marais relevant de son domaine ou régularise les droits d'usage reconnus et portant sur les activités domestiques.

Moyennant concession, l'Etat ou la commune concernée met temporairement un fonds domanial à la disposition de personnes publiques ou privées en vue d'utilisations non domestiques.

Article 43 – Les critères de distinction des régimes d'autorisation et de concession, la durée maximale de celles-ci, les indications obligatoires qu'elles doivent contenir et les modalités de leur délivrance sont fixés par voie réglementaire.

Article 44 – Les utilisations domestiques soumises au régime de l'autorisation comprennent notamment les activités agricoles, la pêche, l'élevage et l'extraction d'argile pour des travaux d'artisanat.

L'acte d'autorisation fait état des obligations incombant aux bénéficiaires, notamment quant aux pratiques d'exploitation incompatibles avec la domanialité publique.

Article 45 – Les exploitants titulaires d'autorisations d'utilisation de parcelles dans les marais domaniaux sont soumis, s'il y a lieu, aux dispositions de la présente loi relatives aux associations d'exploitants de marais.

Article 46 – Dans les marais classés en zones protégées, les activités de recherche et certaines utilisations domestiques, telles que la pêche artisanale ou la

coupe de roseaux, peuvent être exercées lorsqu'elles sont compatibles avec les finalités desdites zones.

Ces utilisations sont soumises au régime de l'autorisation. Toute autre utilisation y est interdite.

Article 47 – Dans les marais domaniaux, sont soumises au régime de la concession les utilisations non domestiques telles que l'extraction industrielle de la tourbe, des minerais, de l'argile et des matériaux de construction.

La concession n'est accordée qu'au vu d'une étude d'impact sur l'environnement, qui doit être réalisée par le demandeur ou le maître d'ouvrage et comprendre, au minimum, une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que l'exploitation y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement.

S'il juge l'étude insuffisante, le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions peut exiger du demandeur un complément d'informations, en lui fournissant le détail des carences constatées.

Article 48 – Les concessions sont accordées par le ministre compétent, après avis favorable de la commission interministérielle des marais.

Un cahier des charges est annexé aux concessions. Il précise les conditions et modalités de l'exploitation et prévoit une obligation de remise en état des lieux en fin d'exploitation.

En cas de non-respect des clauses du cahier des charges ou d'infraction à la législation en vigueur, les concessions sont révoquées par l'autorité qui les a délivrées, après une mise en demeure notifiée à l'exploitant six mois à l'avance.

Article 49 – Lorsque, dans une parcelle soumise au régime de la concession, survient un incident ou un accident présentant un danger pour la sécurité civile ou l'environnement du site, l'exploitant doit prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin à la cause du danger et remédier à ses conséquences.

En cas d'urgence, l'exploitant avise les autorités compétentes afin qu'elles fassent exécuter les mesures nécessaires, aux frais des personnes responsables.

TITRE IV – DISPOSITIONS FINANCIERES

Article 50 – Les exploitants de parcelles de marais relevant du domaine public et du domaine privé de l'Etat et des communes, qu'elles soient soumises au régime de la concession ou à celui de l'autorisation, sont assujettis au paiement d'une redevance.

Les redevances d'utilisation des marais sont établies en fonction de la taille des parcelles, des activités exercées et de l'importance des rendements. Leurs taux sont fixés par voie réglementaire.

Article 51 – Lorsque le marais relève du domaine public ou privé de l'Etat, les redevances d'utilisation sont perçues par les percepteurs du ministère des finances et versées au Fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais visé à l'article suivant.

Lorsque le marais relève du domaine des communes, les redevances d'utilisation sont perçues par l'administration communale concernée. Leur produit est géré en concertation avec le Ministre ayant les marais dans ses attributions et il est principalement destiné à la protection, l'aménagement et l'entretien des marais concernés.

Article 52 – Il est créé auprès du Ministre des finances un Fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais.

Les modalités de son organisation et de son fonctionnement sont fixées par voie réglementaire.

Article 53 – Les recettes du Fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais sont constituées par les apports suivants :

- le produit des redevances d'exploitation des marais relevant du domaine de l'Etat ;
- le produit des amendes perçues pour infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application ;
- les dotations de l'Etat ;
- les emprunts, subventions et dons provenant d'institutions internationales et d'organisations non gouvernementales.

Article 54 – Les recettes du Fonds d'aménagement et de mise en valeur des marais sont affectées aux opérations d'aménagement, de réaménagement, de réhabilitation, d'amélioration et de protection des marais.

TITRE V – DISPOSITIONS PENALES

Chapitre I – Procédure

Article 55 – Outre les officiers et agents de la police judiciaire, sont chargés de la recherche et la constatation des infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application:

- les agents assermentés et commissionnés relevant des services de l'Etat chargés des marais, de l'environnement, de l'aménagement de territoire, de l'agriculture, de l'industrie, des mines, de l'équipement, de la pêche et des aires protégées ;
- les agents assermentés et commissionnés relevant de l'administration communale.

Article 56 – Pour rechercher et constater les infractions, les agents mentionnés à l'article précédent peuvent accéder aux installations et lieux où sont réalisées les opérations à l'origine des infractions, à l'exclusion des domiciles des intéressés.

Article 57 – Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application sont constatées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Ils doivent être adressés, sous peine de nullité, dans la semaine qui suit leur clôture au procureur de la République. Une copie est également remise à l'intéressé dans le même délai.

Article 58 – Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application sont poursuivies et jugées conformément aux règles de droit commun prévues par la législation pénale en vigueur.

Chapitre II – Sanctions

Article 59 – Les infractions aux dispositions de l'article 46 concernant les activités interdites dans les zones protégées sont punies d'une amende de ... francs à ... francs et d'un emprisonnement de ... à ... ou de l'une de ces deux peines seulement.

Article 60 – Quiconque jette, déverse ou abandonne dans les marais des déchets ou substances susceptibles d'entraîner des dommages au sol, à l'eau ou à l'écosystème en général est puni d'une amende de ... à ... et d'un emprisonnement de ... à ... ou de l'une de ces deux peines seulement.

Article 61 – Est puni d'une amende de ... à ... et d'un emprisonnement de ... à ..., ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque exploite un marais sans l'autorisation ou la concession requise pour cette exploitation ou en violation du cahier des charges correspondant.

En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner qu'il soit mis fin à l'exploitation, ainsi que la remise en état des lieux ou le paiement de dommages-intérêts lorsque cette dernière s'avère impossible.

Article 62 – Quiconque fait obstacle à l'exercice des fonctions confiées par la présente loi aux agents mentionnés à l'article 55 ci-dessus est puni d'une amende de ... à ... et d'un emprisonnement de ... à ... ou de l'une de ces deux peines seulement.

TITRE VI – DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 63 – Les marais frontaliers sont soumis aux dispositions de la présente loi. Ils peuvent faire l'objet, quant à leur gestion, de consultations préalables avec les pays voisins concernés portant notamment sur les modalités de leur aménagement, leur utilisation et leur sauvegarde.

Article 64 – La présente loi s'applique sans préjudice des textes législatifs relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles, notamment les sols et les eaux.

Les bas-fonds autres que les marais demeurent soumis à la législation foncière de droit commun.

Article 65 – Les textes requis pour l'application de la présente loi sont pris en tant que de besoin.

Article 66 – La présente loi abroge toutes dispositions antérieures contraires.

En outre, elle modifie et complète notamment l'article 102 du décret-loi du 17 juillet 1976 portant code minier et pétrolier, l'article 331, alinéa 2 de la loi n° 1/008 du 1^{er} septembre 1986 portant code foncier du Burundi, ainsi que l'article 4, alinéa 1 et l'article 5, alinéa 2 du décret-loi n° 1/40 du 18 février 1991 portant modification de la réglementation en matière de gestion technique et administrative des carrières au Burundi.

Article 67 – Les ministres ayant dans leurs attributions les marais, l'aménagement du territoire, l'agriculture, l'environnement, les carrières, l'élevage, les mines, la pêche, les finances, la justice, l'administration territoriale et le développement communal sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente loi.

Article 68 – La présente loi entre en vigueur le jour de sa promulgation.

ANNEXE 2:

NOTE SUR LES MARAIS

A - Caractéristiques

1. Au Burundi, le mot «marais» est utilisé dans un sens assez particulier. Communément, on entend par «marais» les fonds de vallée humide, à l'exclusion des bas-fonds secs –la nuance étant parfois ténue¹. Au-delà de ce trait physique commun, les marais se singularisent à divers égards: du point de vue de leur consistance pédologique (tourbières, zones argileuses ou sableuses) et de leur végétation naturelle (papyrus, roseaux, herbages), ainsi que de leur situation géographique (altitude) et du niveau de la nappe phréatique.

2. Les marais burundais ont été inventoriés une première fois en 1978-79, puis les données de cet inventaire ont été actualisées en 1984. Avec les abandons de marais provoqués par les crises qui ont affecté le pays dans le passé récent, une nouvelle actualisation de leur inventaire devenait nécessaire. Elle a été effectuée en 1998 avec le soutien du projet BDI/96/001 (*Appui à la restauration et à la gestion de l'environnement*) et les informations recueillies ont été récemment publiées (Sheta).

3. L'aire totale occupée par les marais est de l'ordre de 120 000 hectares, soit 4,31% de la superficie totale du pays². Se présentant sous des formes et des dimensions très variées, les marais se rencontrent à toutes les altitudes, bien qu'ils soient en grande partie situés entre 1300 et 1900 mètres. Les plus intéressants sur le plan agronomique se trouvent dans les régions peuplées du Centre et du Nord-Est du pays, entre 1100 et 1700 mètres d'altitude. Autrefois prisés surtout pour leurs ressources fourragères, les marais sont actuellement perçus comme étant les réserves agricoles les plus fertiles (elles retiennent les matières fertilisantes que l'érosion soustrait aux collines) et sont d'autant plus convoités que les terres propices à la culture se font de plus en plus rares.

4. Dans le dernier inventaire (1998), les marais ont été classés selon leur bassin versant (deux bassins principaux et six bassins secondaires), suivant deux séries de critères, pédologiques et hydrologiques :

- du point de vue **pédologique**, les marais ont été divisés en trois classes :
 - les marais à sol *minéral* (**M**), où le pourcentage des matières organiques est inférieur à 20% ;
 - les marais à sol *organique* (**O**), où le pourcentage des matières organiques varie entre 20 et 40% ;
 - les marais à sol *tourbeux* (**T**), où le pourcentage des matières organiques est supérieur à 40% ;
- sur le plan **hydrologique**, les marais ont été rangés en trois catégories suivant la durée de l'inondation :

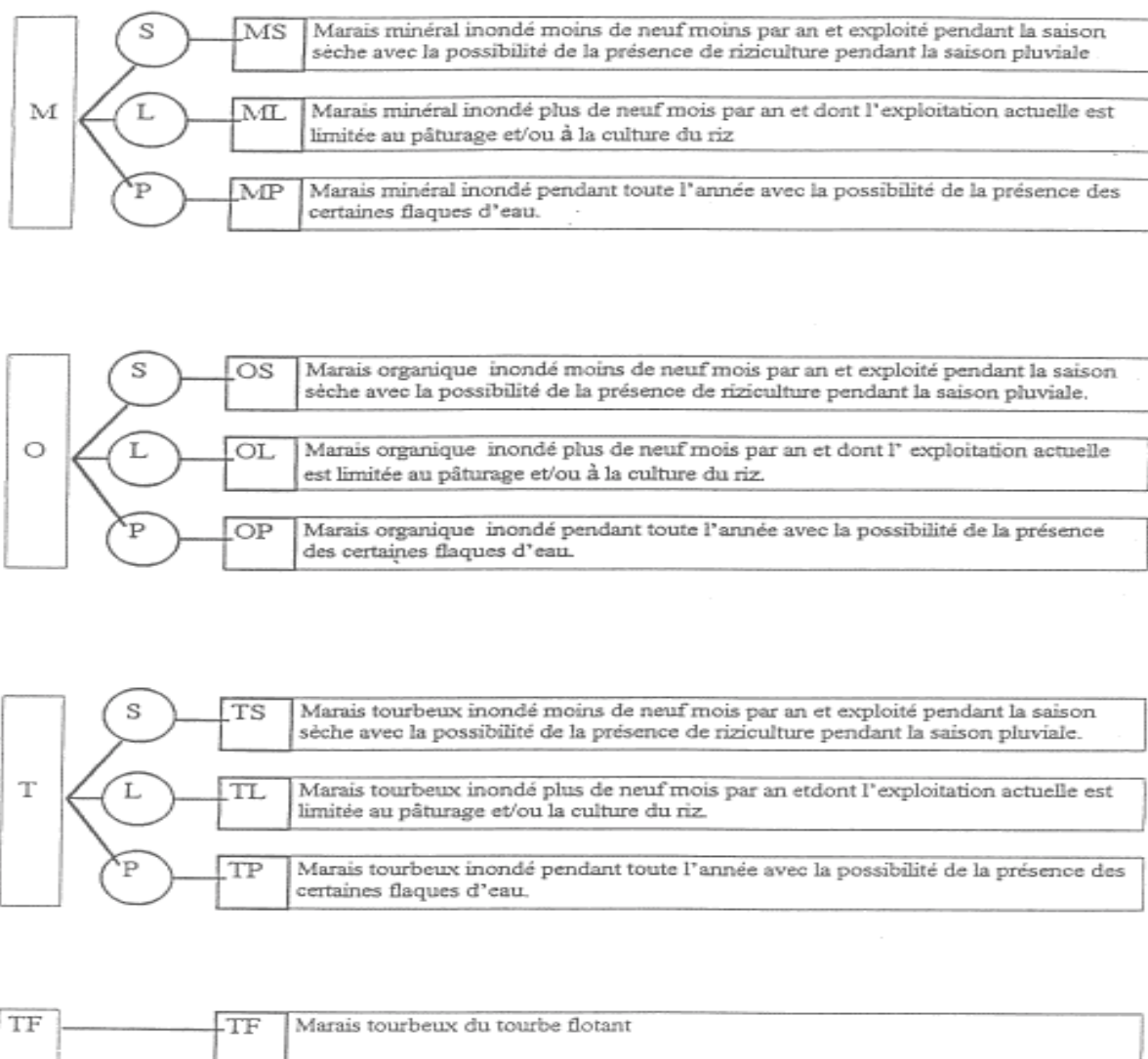
¹ D'après T. Sheta (p. 2), le bas-fond «est la partie basse d'une colline. Les matières arrachées par l'érosion de ladite colline ont rempli le bas de celle-ci et ont formé des sols alluvionneux de faible pente. En général un bas-fond est cultivé pendant la saison pluviale, avec ou sans drainage superficiel, et pendant la saison sèche quand on applique l'irrigation». En revanche, le marais «est la partie située entre deux rangées de collines et traversée par un (ou plusieurs) cours d'eau, d'où l'eau coule à très faible vitesse, ce qui fait que l'eau est pratiquement stagnante sur une faible épaisseur dans le reste de ladite partie». Toutefois, lorsqu'un marais et un bas-fond se jouxtent, il est parfois malaisé de distinguer nettement leurs limites sur le terrain.

² Le territoire national s'étend sur 27 800 km² et l'ensemble des terres cultivées couvre près d'un million d'hectares, soit 36% de la superficie du Burundi.

- les marais à inondation *permanente* (**P**), où celle-ci dure toute l'année ;
- les marais à inondation *longue* (**L**), où celle-ci persiste plus de 9 mois par an et empêche l'exploitation pendant la saison sèche ;
- les marais à inondation *temporaire* (**S**), où celle-ci permet l'exploitation pendant la saison sèche.

En combinant les critères pédologiques et hydrologiques, on obtient 9 classes de marais, auxquelles s'ajoute une dixième catégorie particulière: celle des marais à *tourbe flottante* (**TF**). Cette typologie des marais en 10 classes, empruntée à Sheta (p. 7), est reproduite ci-après.

Typologie des marais burundais



B - Utilisations

5. Traditionnellement, les marais étaient surtout utilisés pour l'élevage, le prélèvement des matériaux d'artisanat et de construction, la couverture des toits des cases et parfois l'agriculture. De nos jours, c'est leur potentiel agricole qui est privilégié, spécialement pour les cultures maraîchères et celle du riz. Cette dernière peut parfois

être pratiquée trois fois par an, dont une pendant la saison sèche permet de faire la soudure entre les deux saisons pluvieuses.

6. Au début des années 1990, on estimait que presque la moitié des terres de marais étaient mises en culture, essentiellement à l'initiative des paysans et de façon désordonnée, les aménagements publics restant relativement limités. Aujourd'hui, on constate que les marais exploitables sont pour une large part cultivés ou qu'ils sont en voie de conversion agricole rapide, avec une nette tendance à l'intensification de la riziculture.

7. Les marais se prêtent aussi à d'autres usages productifs de moindre importance sur le plan socio-économique, telles la pisciculture dans les petits bassins, l'exploitation de l'argile pour la briqueterie et la tuilerie ou l'extraction de la tourbe à des fins énergétiques ou pour la fabrication d'engrais. Avec la diversification de ces utilisations – qui sont parfois concurrentes –, les conflits d'accès aux ressources des marais opposant les différents usagers commencent à se multiplier. Par exemple, nombre de marais tourbeux sont convoités tant par les agriculteurs que par les exploitants de tourbe.

C - Dégradation

8. Ces différentes actions de développement ne sont pas sans affecter l'équilibre écologique et la richesse biologique des écosystèmes fragiles que sont les marais. Jadis, ils n'étaient cultivés qu'en saison sèche (cultures de décrue), à l'aide d'un réseau de drainage creusé de façon à maintenir le niveau de la nappe phréatique, si bien que l'écosystème n'était presque pas perturbé. L'introduction de la riziculture, à une date relativement récente, a cependant bouleversé ce système: pratiquée durant la saison des pluies, elle se passe souvent de drainage, car le riz a besoin d'eau. Elle provoque alors des inondations dommageables (avec néanmoins un côté positif: apport des limons des crues) et, à terme, une baisse de fertilité des marais.

9. L'atteinte la plus grave semble être l'érosion résultant de mises en cultures anarchiques. Elle rompt progressivement l'équilibre initial –hydrologique et végétal– des marais et finit à la longue par les assécher, surtout dans les zones tourbeuses qui se transforment en éponges incultes. Leur restauration est alors très difficile et fort coûteuse, pour un résultat agronomique incertain. D'où la nécessité de rationaliser la gestion des marais et, le cas échéant, de les protéger strictement (par exemple, en maintenant intact leur couvert naturel de papyrus).

10. Quant à l'extraction de la tourbe, bien qu'elle reste encore assez limitée³, elle pose des problèmes spécifiques, comme l'augmentation des débits d'eau, des modifications de niveau ou le déplacement des tourbes asséchées. Il s'ensuit que l'exploitation des tourbières a généralement des effets négatifs sur les cultures voisines, les ressources en papyrus, la biodiversité et l'équilibre des marais. Toutefois, une exploitation rationalisée de la tourbe, qui soit plus attentive à ses impacts sur l'environnement, est de nature à alléger, par endroits, la pression qui s'exerce sur les ressources ligneuses (bois-énergie).

³ D'après l'Office national de la tourbe (ONATOUR), environ 11 000 tonnes de tourbe sont produites par an, à partir de 5 marais dont l'un est utilisé pour la fabrication de 25 tonnes/an d'un engrais organique dénommé *Agrihort* (par contraction des mots «agriculture» et «horticulture»). Alors que les réserves exploitables de tourbe sont évaluées à 53 millions de tonnes, dans le bilan énergétique national, la tourbe ne représente que 0,3%, d'après des estimations de 1997. Comme combustible, la tourbe est surtout utilisée dans les camps militaires et les établissements pénitentiaires. La mauvaise combustion de la tourbe dans les foyers traditionnels, ainsi que les fumées et odeurs qu'elle dégage, expliquent qu'elle n'ait pas encore de succès auprès des ménages.

D - Gestion

11. Du point de vue *institutionnel*, les marais relèvent principalement de la compétence de l'un des services du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la Direction du génie rural et de la protection du patrimoine foncier. Ses attributions en la matière comprennent notamment: (i) l'inventaire, l'étude et l'aménagement de nouvelles terres agricoles à mettre en valeur, spécialement les marais et bas-fonds, par l'irrigation et le drainage; (ii) la définition et la conduite d'une politique nationale de protection du patrimoine foncier, comprenant des mesures de lutte anti-érosive sur les collines, en marais et dans les bas-fonds; (iii) l'assainissement des marais susceptibles de l'être et l'établissement d'un plan directeur pour leur aménagement (décret du 16 janvier 1989).

12. D'autres structures disposent de certaines attributions, plus ou moins importantes, à l'égard des marais. Il s'agit notamment des services en charge de l'agriculture, l'élevage, la vulgarisation, la pêche, l'environnement et l'aménagement du territoire. Quant à la prospection et l'exploitation de la tourbe, elles sont du ressort d'un établissement public, l'Office national de la tourbe (décret du 5 octobre 1989). Enfin, localement, l'administrateur communal et le conseil des notables, notamment, contribuent aussi à la gestion des marais (par exemple, pour la perception de certaines redevances et pour le règlement des conflits).

13. Sous l'angle *politique*, les marais ont retenu l'attention des pouvoirs publics, ainsi qu'en témoigne, par exemple, la réactualisation de l'inventaire national des marais en 1998 (Sheta). Cet effort a été suivi par l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de mise en valeur des marais, dont les études préparatoires ont débuté en 1991 et qui a été récemment finalisé avec le soutien du projet BDI//96/001. Cet important document est destiné à orienter les interventions techniques dans les marais en vue de rationaliser leur aménagement, de renforcer leur protection et d'optimiser leur production, compte tenu de leurs caractéristiques et de leurs potentialités.

14. En revanche, sur le plan *juridique*, les marais ne sont soumis à aucune réglementation spécifique, qu'il s'agisse de leur statut, de leur occupation ou de leur gestion. Même les normes coutumières, pourtant bien développées en matière agro-foncière, faut défaut en ce qui concerne la gestion des marais. Néanmoins, la règle selon laquelle l'Etat a un droit éminent sur les marais est communément admise. Dans ce sens, un administrateur communal déclarait en 1990: "La population a été sensibilisée, elle sait que les marais sont à l'Etat, qu'ils ne sont pas la propriété des ancêtres" (Guichaoua). Ces propos accréditent l'assertion selon laquelle les marais non encore mis en valeur ne sont "appropriés" par personne ("terres vacantes et sans maître") et qu'ils font partie du patrimoine de l'Etat.

15. Par ailleurs, quelques dispositions ayant trait aux marais peuvent être puisées dans certains textes régissant, notamment, les ressources naturelles (sols, eaux, forêts, environnement, pêche). Par exemple, selon le décret-loi du 26 novembre 1992 relatif au *domaine public* hydraulique (DPH), "les marais recouverts par les eaux de façon permanente" font partie du DPH (art. 2). Cette disposition se heurte à l'article 231 de la loi du 1er septembre 1986 portant Code foncier, qui inclut les "terres vacantes et sans maître" dans le *domaine privé* de l'Etat (et qu'elle semble avoir ainsi implicitement abrogé, du moins en partie).

16. D'autres illustrations de ces dispositions se trouvent dans: (i) le décret-loi du 17 juillet 1976 portant Code minier et pétrolier, qui assujettit l'exploitation des tourbières à

une autorisation du ministre chargé des mines (art. 17); la loi du 30 juin 2000 portant Code de l'environnement, qui habilite le ministre compétent à réglementer l'exploitation des marais lorsqu'elle est susceptible de porter atteinte à l'équilibre biologique (art. 87). Dans l'ensemble, cependant, la portée de ces dispositions éparses, de nature générale ou ponctuelle, reste fort limitée. D'où le besoin, largement ressenti depuis quelques années, d'élaborer une législation propre aux marais.

17. De l'expérience acquise sur le terrain, notamment dans le cadre du projet *Intensification des cultures vivrières dans les marais* (BDI/85/005), dont l'exécution a duré une dizaine d'années, on a tiré divers éléments d'information concernant les pratiques "juridico-administratives" afférentes à certains marais aménagés dans le Nord-Est du pays (province de Muyinga) pendant les années 1980. Ces «enseignements», qui se sont certes pas généralisables aux différents types de marais burundais, peuvent être résumés comme suit :

- les marais "récemment exploités" (la durée n'est pas précisée) ne sont pas considérés comme appropriés; ils constituent un espace "domanial" et les exploitants n'y exercent qu'un droit précaire d'usufruit, qui se perd dès lors que la parcelle n'est plus cultivée pendant plus d'un an;
- ne sont "appropriés" de manière définitive que les marais qui ont été mis en culture "depuis longtemps" (vraisemblablement des générations); les exploitants estiment qu'ils y jouissent alors d'un véritable "droit de propriété privée";
- les petits marais de quelques hectares sont considérés comme des sortes "d'espaces connexes" des exploitations qui les jouxtent; on estime généralement qu'ils peuvent être "appropriés" par les exploitants voisins et qu'ils échappent donc à la maîtrise de l'Etat;
- les marais aménagés ont été subdivisés en parcelles, qui ont ensuite été distribuées à des exploitants sans critères précis d'attribution (répartition inégale, parcelles dispersées). Leur exploitation est en principe individuelle, en faire-valoir direct, rarement sous la forme de métayage;
- une loi sur les marais devrait tenir compte de la grande diversité de ces derniers (hétérogénéité naturelle et humaine). Elle devrait s'appliquer surtout aux "grands" marais, qui restent encore "vierges" ou en partie inoccupés, car leur mise en exploitation risque d'engendrer des conflits fonciers et de provoquer des dommages écologiques qu'il importe de prévenir et de contenir à temps. Quant aux marais déjà cultivés de longue date, ils sont pratiquement "appropriés" par les paysans et les possibilités d'intervention publique y sont devenues assez faibles.

BIBLIOGRAPHIE

REFERENCES GENERALES

FAO. *Burundi. Appui à la conception d'un code rural. Avant-projets de textes juridiques. Version finale*, par N. Bouderbala. TCP/BDI/2355. Rome. Mars 1995.

FAO. *Burundi. Avant-projet de loi sur l'eau*, par J. Sironneau. TCP/BDI/0052. Rome. Octobre 1991.

FAO. *Etude socio-économique pour le Projet Intensification des cultures vivrières dans les marais*. Rapport des consultants T. Nsabimana, S. Suguru, E. Ngayimpinda et M. Kinezero. Projet Intensification des cultures vivrières dans les marais (BDI/87/011). Bujumbura. Mai 1991.

FAO. *Les marais du Burundi et leur mise en valeur*. Note technique, par L. Losseau. Projet Intensification des cultures vivrières dans les marais (BDI/85/005). Muyinga. Octobre 1986.

T. Gérard. *Les marais au Burundi. Etat actuel des connaissances pour leur mise en valeur rationnelle*. Bujumbura. Institut des sciences agronomiques du Burundi. Publication No. 27. Juin 1983.

A. Guichaoua. *Les contraintes sociales et institutionnelles du développement de l'agriculture burundaise appréhendées à l'échelon des communes*. Bujumbura. 1990.

F. Nkurunziza. "Aménagement rural et démographie au Nord-Est du Burundi". Dans *Géographie et aménagements dans l'Afrique des Grands Lacs*. Colloque de Bujumbura (25-29 janvier 1988). "Pays enclavés" No. 3. Talence. Centre de Recherches sur les Espaces Tropicaux (CRET). Université de Bordeaux III. 1990, pp. 117-127.

PNUD. *Rapport de la mission d'évaluation*, par J.V.M. Embrecht, E. Rufuguta et B.E. van den Bosch. Projet d'intensification des cultures vivrières dans les marais. BDI/87/011. Juillet 1991.

PNUD/FAO. *Rapport définitif sur le travail d'amendement de l'avant-projet de code de l'environnement*, par D. Nimpagaritse, F. Nahimana et D. Nindorera. Bujumbura. Avril 1998.

PNUD/FAO. *Stratégie nationale pour l'environnement. Plan d'action environnemental (version provisoire)*. Projet BDI/96/001. Bujumbura. Janvier 1998.

PNUD/FAO. *Intensification des cultures vivrières dans les marais. Phase II. Conclusions et recommandations du projet*. Rapport terminal. AG:DP/BDI/87/011. Rome. 1992.

PNUE. *Rapport de mission. Analyse des cadres juridiques et institutionnels en matière d'environnement au Burundi*, par E.G. Moutondo. Bujumbura. Septembre 1994.

République du Burundi. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Projet "Mise en valeur des marais". Cogestion belgo-burundaise. *Inventaire des bassins versants de la Kinyankuru*. Janvier 1994.

République du Burundi. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Projet "Mise en valeur des marais". Cogestion belgo-burundaise. *Dossier d'instruction (technique et financier)*. Avril 1993.

T. Sheta. *Inventaire des marais du Burundi*. BDI/96/001. Bujumbura. Septembre 1998.