

# Congo

## I. Le cadre général

D'une superficie de 342 000 km<sup>2</sup>, le Congo est un pays à dominante urbaine puisque près de 60 % de la population (4 millions)<sup>1</sup> est concentrée dans les villes de plus de 5 000 habitants, essentiellement à Brazzaville et à Pointe-Noire qui à elles deux concentrent plus de 50 % de la population nationale.

Bien que riche en ressources naturelles, à commencer par la forêt et le pétrole, le pays demeure économiquement faible, avec un taux de croissance annuel du PIB estimé en 2005-2006 à près de 4 %, et un PNB de 940 \$US par habitant.

Pays largement forestier, le Congo est partagé en trois grandes zones, le Nord incluant la cuvette du fleuve Congo, les plateaux du Centre et le Sud (plaine du Niari, massifs et collines, rivage océanique).

Il faut par ailleurs redire que le pays est très largement forestier (entre 50 et 60 % du territoire selon les sources), et que les activités rurales y sont extrêmement limitées. Les enjeux fonciers sont donc très largement urbains, même si l'aménagement de grands projets agricoles, notamment dans la région de Dolisie, provoque des changements dans l'économie rurale et donc dans les rapports à la terre.

Indépendante depuis le 15 août 1960, la République du Congo a connu divers régimes politiques et n'a accédé à une relative démocratie que depuis la Conférence nationale de 1990. Après un nouvel épisode de guerre civile à partir de 1997, qui ne s'est réglé qu'au début des années 2000, un certain nombre de processus de rénovation institutionnelle et législative sont en cours, notamment en ce qui concerne l'administration territoriale, la gestion de la terre et celle des ressources naturelles.

## II. L'organisation administrative territoriale

La loi n° 9-2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, a confirmé le choix constitutionnel de poursuivre, en République du Congo, la mise en place d'un dispositif d'administration territoriale décentralisée, et en a établi les bases. L'article 1 du texte dispose en effet que « *L'Administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune.* » La logique fondamentale de cette décentralisation est celle du réalisme ; il convient de ne mettre en place des collectivités décentralisées que dans la mesure où celles-ci pourront assumer les responsabilités de l'autonomie locale. L'article 1 précité, dans son alinéa 2, est explicite sur ce point : « *Toute circonscription administrative, ayant une population jugée suffisante et un niveau de développement permettant de dégager les ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'Administration du territoire et de la décentralisation, peut être érigée en collectivité locale.* »

À partir de ce principe, « *les circonscriptions administratives, dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie foncière, ont le statut de collectivités locales* » (art. 6, loi précitée). Elles sont administrées par des conseils locaux élus au suffrage universel direct.

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

Les collectivités locales disposent de « *la plénitude de compétence dans la gestion des affaires propres* »<sup>2</sup>. En fait, il s'agit des « affaires d'intérêt local », les autres compétences devant être déterminées dans le cadre d'une répartition entre l'État et les collectivités.

Les caractéristiques principales de ce dispositif sont le remplacement de la région par le département, conformément aux dispositions de la Constitution de 2002, et la multiplication des niveaux de circonscriptions, certaines ayant le statut de collectivité décentralisée.

### • L'organisation déconcentrée

L'administration territoriale de l'État est organisée en circonscriptions administratives, lesquelles sont : le département, le district, la commune, la communauté urbaine, l'arrondissement, la communauté rurale, le quartier et le village (art. 1, décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales).

Le **département** est placé sous l'autorité du préfet, nommé par l'État, dont il est le représentant au niveau du département. « *Le préfet a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales et est qualifié pour conclure des contrats au nom de l'État dans le cadre du département* » (art. 15, décret précité). Il est aussi garant de l'ordre public. Il exerce aussi le contrôle des actes des autorités locales décentralisées.

Le **district** est une portion du département. Il est placé sous l'autorité d'un sous-préfet nommé par décret du président de la République. Il a pour rôle d'assister le préfet « *dont il est le délégué pour les affaires relevant de sa circonscription administrative* » (art. 56, décret précité).

La **commune**, qui jouit donc d'un double statut, est aussi circonscription administrative, le maire y étant le représentant de l'État, en charge de l'application de la loi, de l'ordre public et de l'état civil.

L'**arrondissement** est placé sous l'autorité d'un administrateur-maire, nommé par décret par le président de la République. Il veille, sous l'autorité du maire, à l'exécution des lois et règlements, des décisions du Gouvernement, mais aussi des décisions du conseil municipal. On doit souligner ici que de fait, l'arrondissement est en même temps une circonscription administrative déconcentrée et communale.

La **communauté urbaine** est « *une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration* » (art. 22, loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale). Elle est placée sous l'autorité d'un administrateur-maire nommé par décret du président de la République.

La **communauté rurale** est « *une circonscription administrative constituée par un groupement d'habitants d'une même agglomération rurale ayant un niveau de développement caractérisé par la présence d'un minimum d'infrastructures de base et de services publics* » (art. 24, loi n° 3-2003). Elle regroupe un certain nombre de villages contigus sur un périmètre déterminé. Elle est placée sous l'autorité d'un administrateur délégué nommé par arrêté du ministre chargé de l'Administration du territoire. Il est placé sous l'autorité directe du sous-préfet du district de son ressort territorial.

Le **village**, entité administrative de base de la communauté rurale, « *composé d'habitants unis par une communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques* » (art. 32, loi n° 3-2003), est créé par arrêté préfectoral. Il est « *placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet, sur proposition du sous-préfet* » (art. 125, décret précité). Il assiste l'administrateur délégué dans l'exécution de ses fonctions. Il faut souligner ici qu'il est en charge du règlement à l'amiable des différends mineurs.

Le **quartier** « *est l'entité administrative de base d'une commune, d'une communauté urbaine ou d'un arrondissement* » (art. 27, loi n° 3-2003). Créé par arrêté préfectoral sur avis motivé du maire de la commune ou de l'administrateur-maire de l'arrondissement ou de la communauté urbaine, il est placé sous l'autorité d'un chef de quartier nommé par arrêté préfectoral.

<sup>2</sup> Art. 3, loi n° 9-2003 du 6 février 2003.

## • La décentralisation

### . La département, collectivité décentralisée

Son exécutif appartient au président du conseil départemental élu par le conseil en son sein. Ce président est assisté d'un vice-président lui aussi élu, d'un secrétaire exécutif et d'un secrétaire général du département, ce dernier étant nommé par le président « *parmi les cadres de la fonction publique territoriale* » (art. 56, loi n° 7-2003).

Il est en charge des affaires départementales que le conseil règle par voie de délibérations. En outre, le conseil émet son avis pour les questions relatives aux plans d'aménagement et aux programmes d'investissements relatifs au département.

### . La commune

Comme le département, elle comporte un exécutif et une instance délibérante.

L'instance délibérante, le conseil municipal, est élu comme on l'a indiqué, au suffrage universel direct. Le nombre des élus est proportionnel à la taille de la population de la commune. « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires municipales, conformément à la loi.* »

L'exécutif est élu par le conseil municipal en son sein. Le président élu porte le titre de maire. Celui-ci préside le bureau exécutif du conseil qui est composé, outre du maire, d'un vice-président et d'un secrétaire. Il existe en outre un secrétaire général du conseil municipal qui est nommé par le président du conseil parmi les cadres de la fonction publique territoriale.

**Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Congo**

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Département</b>				Non	Non		
		<b>Département</b>		Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du conseil départemental
<b>District</b>				Non	Non		Sous-préfet
<b>Commune</b>		<b>Commune de plein exercice (2)</b>		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire
<b>Arrondissement</b>		<b>Arrondissement</b>		Non	Non		Administrateur maire nommé
<b>Communauté urbaine</b>				Non	Non		Administrateur maire nommé
<b>Communauté rurale</b>				Non	Non		Administrateur délégué
<b>Canton</b>				Non	Non	Non	Chef de canton
<b>Village</b>				Non	Non	Non	Chef de village
<b>Quartier</b>				Non	Non	Non	Chef de quartier nommé par préfet

### III. La gestion domaniale et foncière

Elle était caractérisée depuis 1992, par une extrême incertitude, au moins au plan des textes. En effet, jusque-là, la législation domaniale et foncière s'appuyait sur une loi « révolutionnaire », celle du 21 avril 1983<sup>3</sup>, dont l'article 1 donnait sans ambiguïté l'esprit : « *la terre est (...) la propriété du peuple représenté par l'État* »<sup>4</sup>. Or, une des grandes mutations juridiques en 1992 avait consisté dans la réhabilitation de la propriété privée. Partant de là, les juristes et les cadres de l'Administration congolaise avaient été amenés à considérer que la législation de 1983 était abrogée de fait et de « droit » sinon par un texte *ad hoc* pour tout ce qui concernait les droits privatifs sur les terres. Ce qui avait eu pour effet de redonner sa valeur juridique à la législation antérieure. Cette situation a depuis été corrigée.

#### • Le dispositif législatif et réglementaire

Ce dispositif repose aujourd'hui sur une série de textes, parmi lesquels il faut citer la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État, la loi n° 10-2004 de la même date fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniale et foncier, mais aussi la loi antérieure n° 17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière au Congo.

##### . Le domaine public

Les dispositions qui le concernent sont celles du texte de 1983 tel que modifié et complété par les textes subséquents, notamment pour ses modalités d'application. Il s'agit d'une vision classique du domaine public, celui-ci pouvant être celui de l'État ou des collectivités décentralisées. On y retrouve donc le domaine public naturel et le domaine artificiel, l'ensemble de ces dépendances étant soumises au régime juridique caractérisé par l'inaliénabilité, l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité. Ce domaine peut être occupé, là encore selon des modalités classiques, par affectation ou autorisation expresse d'occuper, les modalités de ces occupations étant fixées par un décret *ad hoc*, n° 2005-515 du 26 octobre 2005.

Il faut pour finir sur ce sujet indiquer que depuis 2005, il existe un ministère en charge spécifiquement, outre de la réforme foncière, de la « *préservation du domaine public* ».

##### . Le domaine privé

Là encore, l'approche, largement celle de 1983, est très classique ; il s'agit de l'ensemble des biens immeubles immatriculés au nom de l'État ou des collectivités, et des biens vacants et sans maître.

##### . La propriété foncière

Elle est régie par un dispositif juridique classique fixé par la loi n° 17-2000. En vertu des dispositions de ce texte, la propriété foncière implique l'immatriculation du terrain et l'inscription des droits réels, à commencer par celui de propriété selon des procédures appropriées permettant de purger les situations juridiques antérieures et donc de donner un caractère inattaquable aux droits inscrits.

Il est important de noter que l'immatriculation est obligatoire pour que la propriété foncière puisse être établie. D'autre part, la loi congolaise écarte tout effet de la prescription relativement aux droits réels, tant à titre extinctif qu'à titre acquisitif.

##### . Les droits fonciers coutumiers

Un régime spécifique leur a été ménagé par les différents textes déjà mentionnés. En fait, la législation reprend, dans d'autres rédactions, des dispositifs qui existaient ou avaient déjà existé. Il est dorénavant possible d'établir des certificats provisoires de propriété à partir des droits fonciers coutumiers. Le problème est que ces documents provisoires sont conçus pour être transformés en titres fonciers, après immatriculation du terrain, celle-ci ne pouvant intervenir qu'après la mise en valeur du terrain. Autrement dit, la logique fondamentale n'a pas changé ; il ne s'agit pas vraiment de valider les droits fonciers cou-

<sup>3</sup> Loi n° 52/83 du 21 avril 1983, portant Code domaniale et foncier en République populaire du Congo.

<sup>4</sup> Ce texte est au demeurant rigoureusement conforme à l'esprit et à la lettre de certaines dispositions de la Constitution de l'époque, en ses articles 30 et suivants, notamment l'article 30 (« *En République populaire du Congo, les principaux moyens de production sont la propriété du peuple* »), l'article 31 (« *Sur toute l'étendue de la République populaire du Congo, la terre est la propriété du peuple. Tous les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Tout usage de ces titres et droits est contraire à la constitution et puni par la loi* »). Qui mieux est, l'article 33 précise même que « *la propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens autres que la terre sont garantis* » !

tumiers en tant que tels, par un dispositif et une procédure *ad hoc*, plus ou moins décentralisée, mais plus simplement de situer ceux-ci au regard du dispositif de droit commun de la propriété foncière qui est celle, civiliste de droit commun, établie dans un titre foncier, sur un terrain immatriculé.

Pour que ces droits puissent avoir une existence juridique, ils doivent être « constatés » et « reconnus », ce qui correspond à deux étapes différentes de procédure.

#### - **La constatation :**

Pour le processus de constatation, « *il est institué au niveau de chaque district et arrondissement, un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers, dénommé commission ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers* » (art. 1, décret n° 2006-255 du 28 juin 2006, portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers). On peut évidemment s'interroger sur la dualité du positionnement de ces commissions, mais comme on le verra dans la composition, on peut penser que le district est plutôt en charge des terrains ruraux, et l'arrondissement des terrains urbains.

Ces commissions sont composées dans le cas de celle de district, du sous-préfet, du chef de village du lieu de situation des parcelles ou droits à constater, d'un représentant du service du Cadastre et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3, décret n° 2006-256) ; pour les commissions d'arrondissement, de l'administrateur-maire délégué, du chef de quartier concerné, du représentant du Cadastre, du représentant de l'Urbanisme, du chef de zone du lieu de situation de l'immeuble, d'un représentant des Impôts et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3, décret n° 2006-256).

Le fonctionnement de la commission est soumis aux dispositions suivantes : le requérant saisit le président de la commission, lequel convoque, dans le délai d'un mois, une réunion « *au cours de laquelle le requérant expose ses motifs* ». La commission auditionne les témoins appropriés. Le requérant peut établir la preuve par tous moyens utiles et pertinents, et notamment en présentant des titres ou livrets de l'époque coloniale ou de la période post-indépendance, des décisions de justice, des actes authentiques ou sous seing privé. « *La preuve de la mise en valeur effective depuis au moins trente ans et la preuve de l'occupation ou de l'emprise évidente et permanente peuvent être apportées par témoins.* »

Un procès-verbal est établi par consensus pour fixer la décision de la commission.

#### - **La reconnaissance**

À cette fin, dans chaque département et commune (on notera, ici encore, l'incertitude de ce double rattachement au regard du dispositif d'administration du territoire exposé plus haut), il est institué « *un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, dénommé commission ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers* » (art. 1, décret n° 2006-255 du 28 juin 2006).

L'article 2 du décret qui vient d'être cité suscite des questions. Traitant des attributions de la commission, il dispose que celle-ci « *est chargée, notamment, de : recevoir les procès-verbaux de la commission ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers en matière foncière ; établir les certificats provisoires de propriété après avis des services techniques départementaux du Cadastre, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Économie forestière et de l'Hydraulique ; recevoir les requêtes en contestation* ». On peut s'interroger en particulier sur l'efficacité d'un tel dispositif compte tenu des avis qui doivent être obtenus avant que ne puissent être délivrés les certificats qui valident cette propriété coutumière. En outre, on peut s'interroger sur le fait que la commission doive rechercher les avis en question dans la mesure où tous les services concernés sont membres de ladite commission.

Plus concrètement, « *la commission ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ne peut délivrer une attestation provisoire de propriété pour des terres ou terrains dont la superficie est supérieure à 100 hectares* » (art. 4, décret n° 2006-255). Ici encore, on remarquera quelques incertitudes du texte ; il est question d'attestation, alors qu'auparavant il s'agissait de certificats, s'agit-il des mêmes documents ? Et quelle est la différence entre les « *terres* » et les « *terrains* » ?

Le tableau de la page suivante présente un résumé de ce dispositif domanial et foncier.

**Tableau : Gestion domaniale et foncière au Congo**

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
<b>Domaine public</b>	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Affectations et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités décentralisées
<b>Domaine privé de l'État</b>	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques pour les terrains non mis en valeur et procédures de droit commun (livre foncier et droit civil) pour les autres	- <u>Terrains urbains</u> : . Concession ou permis d'occuper dans les zones loties immatriculés au nom de l'État ; la mise en valeur permet la transformation en titre foncier . Locations des terrains non lotis - <u>Terrains ruraux</u> : . Concessions si activités pérennes . Locations si activités sans emprise permanente sur le sol . Permis d'occuper pour occupations personnelles et/ou familiales, pouvant être changé en concession Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre  Administration territoriale pour attributions provisoires en zone rurale  Service domanial communal pour les terrains urbains
<b>Domaine privé des collectivités</b>	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
<b>Propriété privée</b>	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
<b>Domaine coutumier</b>	Terrains objet de droits coutumiers	- Validation provisoire par certificat provisoire de propriété - Validation possible des droits individuels ou collectifs comportant emprise et mise en valeur, en titre foncier	Conventions privées authentifiées administrativement	Détenteurs coutumiers Circonscriptions administratives (terrains ruraux)  Communes (terrains urbains)

### • L'organisation administrative

Un ministère est spécifiquement chargé des questions domaniales et foncières, celui de la Réforme foncière et de la Préservation du domaine public, dont les attributions sont fixées par le décret n° 2005-180 du 10 mars 2005. L'organisation du ministère est établie par le décret n° 2005-317 du 29 juillet 2005 ; le ministère comprend notamment une direction générale de la Préservation du domaine public

(organisé par le décret n° 2005-318 du 29 juillet 2005) et une direction générale de la Réforme foncière, du Cadastre et de la Topographie. Le ministère dispose de services déconcentrés au niveau départemental.

### • Les pratiques foncières

Si l'on considère l'histoire foncière de la République du Congo, on peut considérer, sans ambiguïté, que le dispositif institutionnel n'a jamais eu beaucoup d'effet. « À l'accession du Congo à l'Indépendance, il y a eu comme une indifférence de l'État à régler cette question. (...) Les premières Constitutions du 2 mars 1961 et du 8 décembre 1963 restaient muettes sur la question de la terre... Par contre, les Constitutions du 31 décembre 1969, du 24 juin 1973 et du 8 juillet 1979 (...), ont toutes posé le principe de la propriété exclusive de l'État sur les terres. Enfin, en 1983, un Code domanial et foncier a été adopté. Ce code est un instrument qui met en exergue le rôle, sur le plan théorique, de l'État congolais dans l'accès à la terre. Malheureusement dans la pratique, ce rôle n'apparaît pas véritablement. (...) L'État a même renoncé à la perception des différentes taxes qu'il aurait dû prélever sur toutes les transactions et autres opérations portant sur les terres rurales. »<sup>5</sup> Ce constat, établi en 1989 par un magistrat congolais, demeure largement d'actualité pour les raisons habituelles ; d'une part, l'inadaptation des textes au contexte notamment économique et surtout social ; d'autre part, l'insuffisance de moyens des Administrations concernées pour être suffisamment présentes sur le terrain.

Les pratiques, organisées autour des détentions coutumières, se sont rapidement structurées, trouvant pour ce faire l'appui des services domaniaux des nouvelles municipalités, notamment dans les zones rurales périurbaines, le dispositif se reproduisant ensuite dans l'ensemble des zones concernées par une demande foncière accrue. Cela explique l'attribution, par exemple par le service domanial de la mairie, de permis d'occuper. Ce document est alors utilisé comme instrument administratif de validation des droits de « propriété » d'un acquéreur, résultant d'une transaction entre personnes privées et portant sur un terrain dit coutumier.

Dans le cas de Pointe-Noire, un dispositif pratique complémentaire a été ajouté, par rapport à la législation de fait : l'intervention de l'association des Terriens de la commune de Pointe-Noire, laquelle, reconnue légalement, représente les principales familles foncières coutumières du territoire de la commune et intervient pour valider ou non les opérations foncières menées entre des particuliers et ses membres. Cette même association est le principal interlocuteur de la collectivité locale pour les opérations de lotissement en zone urbaine, pour les extensions de l'agglomération dans les limites du territoire communal. Des pratiques équivalentes, articulées sur des associations identiques, pouvaient aussi être constatées dans l'agglomération de Brazzaville.

Au total, dans les zones urbaines et périurbaines où la demande foncière est la plus forte, il faut constater que rien ne peut se faire vraiment sans une intervention des opérateurs dits coutumiers, même si les statuts et pratiques des associations comme celle évoquée à l'alinéa ci-dessus, ne garantissent pas forcément la réalité des droits invoqués.

### • La gestion des conflits

La gestion des conflits, même si elle est prévue dans les textes, notamment au niveau judiciaire, demeure largement « administrative » et pratique, compte tenu du fait que la plupart des litiges touchent des terrains dont le statut domanial ou foncier ne fait pas l'objet d'un document administratif officiel. On constate ainsi depuis quelques années (en fait depuis la démocratisation), une multiplication de litiges résultant des transactions foncières privées à référence coutumière ou prétendue telle, les terrains étant revendus plusieurs fois, ou encore étant vendus par une personne ayant abusé de son appartenance familiale pour vendre sans droit un terrain familial ou collectif. Il faut voir là la raison de la demande, relativement forte, des acquéreurs de ces terrains hors système légal, de documents administratifs, notamment permis d'occuper, attestant de leur bonne foi d'acquéreur.

La plupart de ces conflits vont donc devant l'Administration territoriale, notamment, devant les sous-préfets ou préfets, lesquels s'appuient normalement sur une commission *ad hoc*, composée de no-

<sup>5</sup> Lipou Massala A., *Le rôle de l'État dans l'accès à la terre : le cas du Congo*, Communication au colloque international « Le droit et l'accès à la terre en milieu rural », Abidjan, janvier 1989, p. 2.

tables et de représentants de l'Administration, et qui a pour rôle de rechercher les conciliations et arbitrages possibles. En cas d'échec, il reste théoriquement à aller devant le juge, mais comme dans beaucoup de pays, les personnes concernées hésitent, voire s'y refusent totalement, compte tenu de leur appréciation de la fiabilité (lenteur, coût, caractère aléatoire de la décision à attendre, etc.) de ce processus. Et pourtant, en dépit de ces hésitations, le contentieux en matière foncière représentait, en 1989, la moitié du volume des affaires examinées<sup>6</sup>.

## **IV. La place et le rôle des collectivités et acteurs locaux dans la gestion foncière**

Comme on l'a dit au point précédent, cette intervention des collectivités est le résultat de la dynamique foncière locale et de l'accroissement du pouvoir des municipalités élues, face à la relative absence des services de l'État et à l'indisponibilité des textes de référence.

La législation est en effet fort discrète concernant les pouvoirs domaniaux et fonciers des collectivités locales.

En ce qui concerne le département, il est compétent pour « gérer le domaine départemental » (art. 25, loi n° 10-2003), le président du conseil en ayant la charge effective en exécution des délibérations du conseil. Mais il n'est rien dit du patrimoine départemental qui devrait comprendre, selon la loi domaniale, le domaine privé (terrains immatriculés) et le domaine public (énuméré ou transféré par l'État).

Ces dispositions concernant le département pourraient être, en dépit des incertitudes soulignées, relativement cohérentes si elles ne rentraient pas en conflit direct avec les dispositions exactement identiques relatives au patrimoine communal et aux biens domaniaux et fonciers de la commune<sup>7</sup>. Le seul moyen de départager les contenus devient alors la référence territoriale, la région maîtrisant le patrimoine domaniaux et foncier inclus dans ses limites, à l'exclusion des biens de l'État, et surtout de ceux inclus dans les limites communales. Encore une fois, le débat s'applique surtout aux biens non titrés donc non juridiquement appropriés, et plus précisément encore aux droits coutumiers.

Concernant les communes qui sont censées disposer de pouvoirs plus étendus, conformes à la plénitude de l'autonomie et de la personnalité juridique et patrimoniale qui leur est reconnue, la législation n'est guère plus prolix. On retrouve les mêmes affirmations de principe que pour le département, auxquelles on peut ajouter le fait que la commune est compétente pour « délivrer des autorisations d'occupation des sols » (art. 30, loi n° 10-2003).

Dans la pratique, ce dispositif demeure relativement difficile à mettre en œuvre dans la mesure où il implique une connaissance précise, donc un inventaire des biens constitutifs de ces patrimoines, de ces domaines publics et privés.

On doit rappeler ici que dès la constitution des municipalités lors de la précédente vague de décentralisation dans les années 1990, celles-ci, au moins pour les plus importantes, ont considéré qu'elles devenaient les maîtres de la terre dans les limites de leur territoire administratif, leurs services techniques se substituant de fait, à défaut de droit, à ceux de l'État. Cette dynamique, parfois conflictuelle, se constate surtout en zone urbaine et dans les zones rurales incluses dans la zone d'influence de la ville. Cela s'était donc traduit par les pratiques déjà évoquées consistant, pour l'Administration municipale, à « authentifier » administrativement les transactions entre personnes privées portant sur des terrains, d'habitation, à usage industriel ou commercial, ou encore agricole, dans les limites du territoire municipal, moyennant finances et parfois portant sur des portions de terrain nu à intégrer dans le domaine privé municipal.

<sup>6</sup> Albertine Lipou Massala, op. cit. p. 9.

<sup>7</sup> Art. 106, 132 à 142, loi n° 16-95.



**Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier au Congo**

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
<b>Département</b>	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés du département	Non	Revenus du domaine Patente (3)	Non
<b>District</b>	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
<b>Commune</b>	CA/CL	Oui	Oui	terrains immatriculés au nom de la commune	Participation à l'attribution des terrains urbains sur le territoire communal	- Revenus du domaine - Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État ; patente ; taxes locales	Non
<b>Arrondisst.</b>	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
<b>Communauté urbaine</b>	CA	Non	Non	Non	Non		
<b>Communauté rurale</b>	CA	Non		Non	Non		
<b>Village</b>	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Quartier	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. — CA : circonscription administrative.
2. Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vagues et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas de pouvoir gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.
3. La patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.

## **V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques**

Les indications utiles sont fournies principalement par les dispositions de la loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales.

Comme dans presque tous les pays considérés, deux types de ressources peuvent être pris en compte : des recettes fiscales, directement liées au foncier (foncier bâti et non bâti, patente), auxquelles il faut ajouter les droits d'enregistrement, recouverts par les services de l'État et reversés aux communes, ou des taxes locales directement collectées, comme par exemple celles résultant de l'occupation provisoire du domaine public ; des recettes non fiscales, résultant des services fournis par la municipalité, notamment l'authentification des transactions foncières par l'émission de permis d'occuper, mais aussi la vente de terrains nus et la location d'immeubles du domaine privé de la commune.

Un registre foncier urbain, destiné d'abord à améliorer la gestion foncière par une meilleure maîtrise de l'information, était en cours de création à Pointe-Noire ; un projet était en préparation pour Brazzaville. Dans les deux cas, c'est maintenant l'interrogation. Mais ces éléments sont soulignés car ils correspondaient à une traduction positive de la corrélation entre fiscalité et sécurité foncière, justifiant une demande des usagers à l'Administration : celle de valider les transactions privées pour éviter les conflits multiples résultant de l'incertitude des références coutumières utilisées.

## **VI. La gestion des ressources naturelles**

Le régime forestier dans un pays comme le Congo est évidemment très important pour l'approche de la question foncière.

Comme dans les domaines déjà examinés, la République du Congo a promulgué depuis le début des années 2000 de nombreux textes, à commencer par un Code forestier. Ce code est rédigé notamment pour « *définir un domaine forestier national* », mais aussi « *pour assurer la gestion durable des forêts et des terres forestières* » (art. 1, loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier).

Comme dans les autres pays, le domaine forestier national comprend le domaine forestier de l'État et celui des personnes privées.

La classification des forêts dans les différentes rubriques n'est pas évidente.

En effet, le domaine forestier de l'État comprend les forêts appartenant à l'État, aux collectivités décentralisées (qui ont pourtant leur propre patrimoine) et celles des personnes publiques (art. 3 du Code forestier). Le domaine de l'État proprement dit comprend « *le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent* » ; le premier « *est constitué des terres affectées tant à la forêt qu'à l'habitat de la faune sauvage* », alors que le domaine forestier non permanent inclut « *les forêts du domaine privé de l'État, les forêts des personnes publiques, les forêts des communes et autres collectivités territoriales* ». Le domaine permanent est classé. Le domaine non permanent est constitué de forêts protégées, non classées, et « *il constitue le domaine public de l'État* » (art. 13 du Code forestier).

Les forêts des personnes privées consistent en forêts privées et dans les plantations forestières privées. Ce sont « *celles qui se trouvent sur des terrains appartenant à des personnes physiques individuellement ou en indivision, ou à des personnes morales de droit privé* » (art. 34). Autrement dit, si l'on s'en tient à la loi sur la propriété foncière, cela laisse supposer que les forêts en question sont situées sur des terrains immatriculés et titrés, à moins que l'on n'interprète les dispositions relatives aux droits fonciers coutumiers comme permettant d'y rattacher des forêts privatives. La rédaction de l'article 35 du code ouvre en tous cas la porte à une telle hypothèse : « *La reconnaissance des droits des propriétaires des forêts privées se fait par l'État conformément à la législation en vigueur.* »

Même si les forêts privées sont situées sur des terrains appropriés, cela ne veut pas dire pour autant que les propriétaires sont libres de leurs actions forestières. L'article 107 du n° 2002-437, fixant les modalités d'application du Code forestier, est en effet sans ambiguïté : « *Les propriétaires des forêts naturelles privées dont les superficies sont supérieures ou égales à 500 hectares sont tenus d'élaborer et de respecter les plans d'aménagement de leurs forêts* », ces plans étant soumis à des contraintes rigoureuses et devant être approuvés par le ministère chargé de l'Économie forestière.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

## **Annexe : Éléments de législation relatifs au Congo**

### • **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 8-94 du 3 juin 1994, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo
- Arrêté n° 3566/MFB/CAB du 14 juillet 1994, portant création de perceptions principales du Trésor
- Loi n° 7-95 du 21 mars 1995, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales de moyen exercice
- Loi n° 9-95 du 25 mars 1995, portant modification de la loi n° 009-90 fixant l'organisation administrative et territoriale en République populaire du Congo
- Loi n° 16-95 du 14 septembre 1995, portant organisation et fonctionnement des régions et communes de plein exercice
- Loi n° 17-95 du 14 septembre 1995, relative à la répartition des compétences entre les communes de plein exercice, les régions et l'État
- Acte fondamental du 14 octobre 1997
- Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales
- Décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales
- Décret n° 2003-164 du 8 août 2003, portant attributions et organisation de la direction générale du Développement urbain, de l'Habitat et de l'Architecture
- Décret n° 2003-166 du 8 août 2003, portant organisation du ministère de la Construction, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Réforme foncière
- Arrêté n° 196 du 13 octobre 2003, portant attribution, réorganisation et fonctionnement des services municipaux de Brazzaville
- Loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales

### • **Domaines/Foncier**

- Décret du 28 juin 1939 sur le domaine public, les servitudes d'utilité publique, le régime des terres domaniales, le régime de la propriété foncière en AEF
- Décret du 20 mai 1955, portant réorganisation domaniale en AOF et AEF
- Décret du 20 juillet 1956, fixant les conditions d'application du 20 mai 1955

- Délibération n° 75-58 du 19 juin 1958, portant organisation du régime domanial en territoire du Moyen-Congo
- Loi n° 52-83 du 21 avril 1983, portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo
- Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004, portant Code du domaine de l'État
- Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004, fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier
- Loi n° 11-2004 du 26 mars 2004, portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique

- **Ressources naturelles**

- Forêts

- Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier
    - Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002, fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts
    - Décret n° 2002-434 du 31 décembre 2002, portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier
    - Arrêté n° 4358 du 22 juillet 2005, portant organisation et attributions des services et bureaux de la direction du Fonds forestier
    - Arrêté n° 7702 du 5 décembre 2005, fixant les modalités de collecte et de rétrocessions des recettes forestières
    - Décret n° 2007-300 du 14 juin 2007, portant attributions et organisation du ministère de l'Économie forestière
    - Arrêté n° 5053 du 19 juin 2007, définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières
    - Décret n° 2008-308 du 5 août 2008, portant organisation du ministère de l'Économie forestière