

# République démocratique du Congo

## I. Le cadre général

La République démocratique du Congo a accédé à l'Indépendance le 30 juin 1960, après avoir été longtemps sous la tutelle belge (selon des statuts juridiques variables). Devenue un temps Zaïre, pour répondre aux besoins d'une politique d'authenticité initiée par le Maréchal Mobutu, elle est devenue RDC depuis la chute de ce dernier et son remplacement par les Kabila, avec l'appui notamment du Rwanda.

La République démocratique du Congo est un pays immense, 2 345 000 km<sup>2</sup> (le troisième pays du continent). Elle est traversée par le fleuve Congo, considéré comme le plus puissant du continent et d'une longueur de 4 320 km, qui n'est qu'une partie d'un réseau hydrographique d'une ampleur proportionnelle à la taille du pays. La RDC dispose de ressources naturelles exceptionnelles, à commencer par la forêt qui couvre encore près de 50 % du pays. Les ressources minières considérables ont valu au pays le sobriquet de « scandale géologique » ; elles consistent en cuivre, diamants, or, cobalt, coltran, charbon, etc.

La population est très nombreuse avec une estimation de 60 millions d'habitants en 2006, et un taux de croissance annuel, sur la période 2000-2006 de 2,8 %<sup>1</sup>, dont environ 65 % pour les zones rurales.

Les principales ressources économiques, comme on l'a suggéré plus haut, sont fortement marquées par le poids des activités minières, malgré les vicissitudes connues par le secteur au gré des événements politiques et militaires, mais aussi par la forêt. L'agriculture représentait, en 1998, 58 % du PIB, mais ces chiffres sont à nuancer dans la mesure où, à l'époque, le poids relatif du secteur minier avait fortement baissé compte tenu des conditions politiques.

## II. L'organisation administrative territoriale

La situation en la matière est singulière, directement liée à la situation politique qui prévaut dans le pays depuis de longues années. Il n'y a plus de pouvoirs publics locaux dans la mesure où il n'existe plus d'organes délibérants élus depuis la réforme de 1998. L'organisation administrative territoriale demeure donc exclusivement celle de l'État, mais celle-ci est largement « théorique » dans la mesure où se sont établies, au rythme des violences et des années, de multiples « autonomies publiques locales » qui fonctionnent comme s'il n'y avait pas d'État central. Cette situation est en train d'évoluer lentement, avec une reprise progressive du contrôle par l'État, mais on est encore loin aussi bien d'un État omniprésent, que d'un système décentralisé dans lequel l'État partagerait des compétences avec des collectivités locales.

Il y a donc aujourd'hui une situation « provisoire », en cours d'évolution, dans laquelle l'État, avec un dispositif relativement déconcentré mais rarement ou mal présent, doit apprendre à partager certains pouvoirs avec les provinces mises en place par la Constitution du 18 février 2006. Il s'agit là d'une « idée force » de la nouvelle Constitution qu'illustre bien le point 1 de l'Exposé des motifs : « *Dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement l'État*

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

congolais en 25 provinces, plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution ». Mais ce qui est surtout important, c'est que dans le nouveau cadre constitutionnel, on peut lire le choix d'une certaine dose de fédéralisme (même si le mot n'est pas utilisé), car le même point 1 de l'Exposé des motifs cité ci-dessus dispose ensuite : « En sus de ces compétences, les provinces en exercent d'autres concurremment avec le pouvoir central et se partagent les recettes nationales avec ce dernier respectivement à raison de 40 % et 60 % », et pour dissiper toute ambiguïté, le texte dispose encore : « en cas de conflit de compétences entre le pouvoir central et les provinces, la Cour constitutionnelle est la seule autorité habilitée à les départager ». Les régions se sont vues attribuer certaines compétences législatives, par exemple dans le secteur domaniale et foncier.

Pour Sébastien Melmoth : « Après avoir longtemps effleuré l'idée de décentralisation, la République démocratique du Congo (RDC) vient de franchir le pas : la Constitution qui a créé en 2006 la III<sup>e</sup> République instaure un système institutionnel où les régions se voient attribuer un rôle pivot dans l'administration du territoire »<sup>2</sup>; cette analyse est pour le moins discutable car, d'un point de vue théorique, cette régionalisation n'est pas une décentralisation mais une forme de fédéralisme puisqu'il y a un partage de souveraineté notamment pour la production de la loi. Mais il faut nuancer cette approche théorique ; comme l'écrit le Doyen Grégoire Bakandeja, « ... le constituant de 2006 a évité de trancher entre le fédéralisme et l'unitarisme en consacrant l'expression d'autonomie des provinces et du découpage territorial »<sup>3</sup>.

Cela explique un dispositif dans lequel les provinces sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et disposent de compétences exclusives (art. 204), notamment les finances locales, la santé et l'éducation, et certaines actions économiques (dans le secteur minier), et de compétences partagées incluant le tourisme, les droits civils et coutumiers, l'administration de la justice, etc. (art. 203). À ce titre, elles sont bien des entités politiques distinctes de l'État dans un certain nombre de domaines. Elles disposent aussi de leur organe exécutif et d'une instance délibérante à compétence législative. L'assemblée provinciale élit le gouverneur et le vice-gouverneur de la province. Mais en outre, dispose du pouvoir de voter ses propres textes législatifs dans un certain nombre de domaines énumérés par la Constitution. D'ailleurs, les provinces sont aujourd'hui au nombre de 25 (elles ont repris en pratique les districts qui existaient jusque-là). Toutes ces dispositions constitutionnelles devront être confirmées par un dispositif législatif organique et ordinaire permettant une clarification des institutions et de leurs compétences, mais aussi établissant les modalités de mise en œuvre des principes constitutionnels.

En outre, selon la Constitution, en son article 3, il faudrait distinguer entre les provinces et les entités décentralisées : « Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ». Tout ce dispositif reste à organiser institutionnellement et surtout pratiquement, comme le montrent bien les débats récents de l'Atelier national sur la Décentralisation organisé à Kinshasa en juin 2009. La taille du pays, les complexités de la situation politique, l'extrême disparité des richesses naturelles détenues par les diverses provinces, la complexité aussi de la diversité ethnique, ont pour effet de rendre particulièrement difficile l'élaboration d'un tel système, lequel supposerait aussi que soient apaisés, au préalable, les tensions politiques et les conflits locaux récurrents depuis de nombreuses années.

Dans la pratique, le découpage administratif demeure pour l'instant largement soumis aux dispositions du décret loi du 8 octobre 1997, portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives. Ce découpage est fondé sur la « localité » qui est devenue dans ce texte le « village », lequel est en pratique constitué d'un ou plusieurs villages. Ce point est important pour les réflexions en cours sur la décentralisation, même si comme le constatent certains auteurs, « le village demeure en pratique une composante de la localité ». La localité est une composante du « territoire », lequel peut ou non, selon le cas, correspondre à une « cité » selon son caractère plus ou moins urbain. Ces différents éléments sont eux-mêmes constitutifs des provinces.

<sup>2</sup> Melmoth S., « République démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit », in : *Afrique contemporaine 2007/1*, n° 221, p.75-85.

<sup>3</sup> Bakandeja G., « La nouvelle constitution de la République démocratique du Congo : sources et innovations », in : *Annales de la Faculté de Droit. Édition spéciale Droits de l'Homme*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2008, p. 215-259.

### III. La gestion domaniale et foncière

L'importance des enjeux fonciers, comme des autres ressources naturelles renouvelables ou minières, est attestée par le fait que la Constitution de 2006 largement citée ci-haut, pose quelques principes en la matière : dans son article 9, elle dispose que « *l'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'État visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi.* » L'article 129 prévoit aussi que « *sans préjudice des autres dispositions de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux concernant : (...) 19) Le régime foncier, minier, forestier et immobilier...* ». Le problème va alors se concrétiser lorsque l'on rapproche ce dispositif qui renvoie à la « loi », et les compétences partagées entre l'État et les provinces, lesquelles peuvent légiférer mais seulement par « édit » (art. 197). En effet, dans ces compétences énumérées par l'article 203 figure « *Les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts* », sans oublier le point 37 de l'article 204 qui confie exclusivement aux provinces la compétence relativement à la délivrance et à la conservation des titres immobiliers (alors qu'il ne peut y avoir, légalement, que des actes de concessions, que l'on peut évidemment considérer comme des « titres », auquel cas la compétence provinciale, face à celle législative de l'État, s'accroît d'autant). Autrement dit, les réflexions en cours selon lesquelles la loi foncière devrait être rénovée apparaissent d'ores et déjà comme un beau champ de travail pour la Cour constitutionnelle.

En attendant, comme y invite les dispositions constitutionnelles citées ci-dessus, il convient donc d'examiner les textes établissant le système domaniale et foncier. En la matière, il y a un texte fondamental, la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Ce texte est complété par un certain nombre d'autres, certains anciens (par exemple l'ordonnance du 12 novembre 1886 sur la saisie immobilière), d'autres plus récents, qui constituent le Code foncier, tel qu'il a été publié par le Journal officiel de la République, sous la forme du numéro spécial du 5 avril 2006. On doit ici souligner cette situation très particulière qui présente l'avantage de régler le problème habituellement rencontré de déterminer quels sont les textes qui demeurent applicables sur la matière. En même temps, il faut remarquer que le dispositif se réfère constamment à une culture juridique civiliste, mais belge, ce qui entraîne parfois des particularités de langage qui doivent être expliquées pour éviter les malentendus ; cette même approche belge explique la structure de la loi de 1973 qui traite de l'ensemble des biens et pas seulement de ceux fonciers, comme cela se retrouve par exemple au Burundi.

Le droit foncier congolais tel qu'il résulte de la loi de 1973 est fondé sur un principe général simple, établi par l'article 53 qu'il convient de citer ici : « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État.* » Comme le rappelle le Professeur Lukombe Nghenda dans son ouvrage de référence sur les biens, ce choix politique est justifié par l'exposé des motifs de la loi, lequel « *précise qu'en posant une pareille règle, le nouveau régime juridique constitue une rupture définitive et radicale avec le régime légal des terres de l'époque coloniale. Rupture mais pas refus de s'inspirer de certaines solutions spécifiques pratiquées par le régime colonial, notamment en matière d'emphytéose. Rupture aussi, mais en respectant, dans une mesure compatible avec l'intérêt général, les droits acquis.* »<sup>4</sup>

Les idées fondamentales de ce système foncier sont les suivantes :

- uniformisation du droit foncier en domaniaisant toutes les terres y compris celles dites « indigènes » ;
- reconnaissance aux particuliers de droits de jouissance uniquement, ces droits étant subordonnés à la mise en valeur des terrains objet desdits droits ;
- établissement de la valeur juridique des droits de jouissance comme fondement de garanties foncières permettant un accès aisé au crédit ;

<sup>4</sup> Lukombe Nghenda, *Droit civil. Les biens*, Publications des Facultés de Droit des Universités du Congo/Université de Kinshasa, Kinshasa, 2003, 1 259 p., p. 80.

- possibilité pour l'État de déléguer ses pouvoirs de gestion foncière de l'ensemble des terres domaniales, à des organismes publics ou privés, notamment pour faciliter l'aménagement du territoire ;
- rassemblement dans un seul texte de toutes les dispositions éparses pour en faciliter l'application.

Une autre idée force de la loi est de distinguer les droits fonciers (sur le sol) régis par le régime foncier, des biens immobiliers autres que les terres régis par des règles spécifiques. Cela correspond évidemment au nouveau statut des terres qui appartiennent toutes à l'État, ce qui justifie des règles particulières.

Pour résumer la situation, nous nous trouvons devant une situation originale dans laquelle il n'existe plus l'opposition entre droits domaniaux et droits fonciers, mais une seule catégorie, celle des terres domaniales, qui permet d'accéder à des droits fonciers qui ne sont jamais de propriété au sens civiliste du terme ; à côté, continue de se poser la question omniprésente dans cette étude des droits coutumiers.

### • Les terres domaniales

Comme indiqué plus haut, le droit sur le sol appartient exclusivement à l'État ; par contre, les personnes privées ne peuvent disposer que d'un droit de concession qui peut être perpétuel. C'est partant de ce rappel qu'il faut aborder la question de la domanialité.

Selon l'article 54 de la loi n° 73-021, « *le patrimoine foncier de l'État comprend un domaine public et un domaine privé* ». La répartition entre les deux catégories est organisée par l'article 55 : le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public ; « *toutes les autres terres constituent le domaine privé de l'État* ». Mais le contenu spécifique de ces domaines va être réglé non plus par le régime foncier mais par le régime immobilier qui est l'objet du titre II (articles 208 et suivants).

#### . Le domaine public

Comme on l'a indiqué ci-dessus, le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public, ce qui était déjà la règle adoptée par la loi belge dans le souci, rappelé par le Conseil colonial belge dans son Rapport de 1912, de protéger aussi tous les biens de la Colonie, que ceux-ci soient destinés à un service public ou affectés à l'usage du public. Cette présentation est évidemment insuffisante pour permettre une identification aisée des dépendances de ce domaine. Le législateur belge avait donc proposé au rythme des années les éléments constitutifs de ce domaine et répondant aux critères généraux de classification. Cette approche est celle aussi du législateur congolais. C'est ainsi que l'article 16 de l'ordonnance n° 73-021 (telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980) dispose que le lit des lacs, ceux des cours d'eau navigable (flottable ou non), font partie du domaine public. Il en va de même de l'eau de ces cours d'eau et lacs, mais aussi de nappes souterraines.

Il faut noter pour terminer sur le domaine public que la doctrine congolaise règle la question de la propriété de celui-ci ; l'État congolais (ou les autres acteurs publics sur leurs propres domaines publics) est bien propriétaire de ce domaine, même s'il ne peut pas en disposer sans déclassement préalable.

#### . Le domaine privé

Il occupe évidemment une place très importante dans cette analyse car en définitive, il englobe les terres relevant du domaine privé détenues par des personnes publiques comme celles détenues par des personnes privées. L'article 57 de la loi n° 73-021 dispose que ces terres peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière. La concession est définie par la loi comme « *le contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds* » (art. 61). La concession peut être à titre gratuit ou à titre onéreux. Toutes les concessions sont soumises à une obligation de mise en valeur qui est fixée par l'article 58. Autre condition générale, toute concession foncière doit être établie par un certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base. Les conditions d'attribution et notamment de mise en valeur de la terre varient selon que celle-ci est rurale ou urbaine (incluse dans les limites d'une entité déclarée urbaine). L'attribution d'une concession ne peut être faite qu'après une procédure spécifique incluant notamment une enquête qui « *a pour but de constater l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession* » (art. 193), et permettant la délimitation sur place du terrain demandé. L'enquête permet donc d'enregistrer les oppositions éventuel-

les ou les demandes d'inscription de droits qui devront être réglés avant attribution du terrain.

### . La concession perpétuelle

« *La concession perpétuelle est le droit que l'État reconnaît à une personne physique de nationalité zairoise, de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fonds et de forme prévues par la présente loi* » (art. 80, loi n° 73-021). Si la concession porte sur un fonds non mis en valeur, elle doit être accordée par un contrat de location avec une option de transformation en concession perpétuelle après réalisation de la mise en valeur du terrain selon les conditions prévues au contrat. Dans le cas inverse, un simple contrat de concession suffit. La concession perpétuelle est cessible et transmissible, mais seulement entre les personnes physiques de nationalité congolaise. Autrement dit, on se trouve bien dans une situation de propriété mais l'objet n'est pas la parcelle définie comme un « bien-surface » mais comme le droit de concession perpétuelle. Une nouvelle fois, on peut constater ici un exemple évident de l'importance qui s'attache lorsqu'on évoque le droit de propriété de traiter de son objet et pas seulement de la « propriété », terme incertain qui fusionne de manière abusive le droit lui-même et le bien qui en est l'objet. Une illustration supplémentaire de cette interprétation peut être trouvée dans l'article 96 de la loi selon lequel « *le titulaire de la concession perpétuelle a la pleine jouissance du fonds. Il est propriétaire de tout ce qui s'y incorpore aussi longtemps que dure son droit de jouissance sur le fonds* ». Dans le même sens, on peut noter que selon l'article 101, une des causes de la fin d'une concession perpétuelle est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### . La concession ordinaire

À côté de la concession perpétuelle, on trouve la concession ordinaire qui peut être une emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage et la location, autrement dit l'une des formes de droits réels qui résultent d'un démembrement du droit de propriété, lequel appartient exclusivement, sur le fonds, à l'État. Il faut surtout souligner ici le vocabulaire utilisé, la concession renvoyant à une forme contractuelle de gestion de la propriété, ce qui se retrouve dans les anciennes colonies belges, alors que dans les ex-colonies françaises, la concession est un acte administratif domanial spécifique, à côté des droits réels évoqués ci-dessus. Il faut ajouter certaines conditions spécifiques à certains terrains ou contrats. Notamment, l'article 154, particulièrement important, prévoit que les terrains ruraux ne peuvent être concédés qu'après avoir fait l'objet d'un titre d'occupation provisoire d'au moins cinq ans, pendant lequel la mise en valeur doit être réalisée.

### . Les servitudes

Les servitudes foncières sont les charges imposées sur un fonds de terre pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds (art. 169, loi n° 73-021). Ce sont des dispositifs classiques qui ne méritent donc pas d'autre commentaire ici.

## • La propriété privée

Si l'on tient compte du fait que toutes les terres appartiennent au seul État, *a priori* la question de la propriété privée ne devrait pas se poser en RDC. Son existence est néanmoins affirmée dans la loi n° 73-021, à l'article 14, selon une rédaction classique : « *... le droit de disposer d'une chose d'une manière absolue et exclusive, sauf les restrictions qui résultent de la loi et des droits réels appartenant à autrui* ». Jusqu'à la loi n° 73-021, le principe d'appropriation individuelle des terres était admis, portant sur les terres enregistrées au nom de leurs propriétaires.

Depuis la nouvelle loi, la propriété ne peut porter que sur les seuls biens devenus immeubles par incorporation à un bien attribué en jouissance à une personne juridique, puisque le texte distingue clairement la propriété foncière de celle immobilière visant les immeubles par incorporation (forêts, arbres et plantes non détachés du sol, ainsi que les fruits et récoltes dans les mêmes conditions), les immeubles par destination et les droits de créance visant à acquérir un droit réel sur les immeubles précédents (art. 208, loi n° 73-021).

Le sort des droits de propriété foncière existant antérieurement à la promulgation de la loi n° 73-021 a été réglé par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, notamment en son article 4 modifiant l'article 369 de la loi n° 73-021 : « *Tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les Zairois, personnes physiques, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est converti, pour autant qu'il ait été matérialisé par une mise en valeur conforme aux lois et règlements, en un droit de concession perpétuelle, telle que réglée par les articles 80 à 108 ci-dessus...* » Le même article propose des modalités de

conversion, toujours au profit des seuls Zaïrois personnes physiques, pour des terrains concédés et dont la mise en valeur n'a pas pu être réalisée, en totalité ou en partie, dans des conditions très spécifiques.

### • Les terres coutumières

*« Il n'est plus un secret pour personne que jusqu'au 20 juillet 1973, en matière de régime juridique des biens, la vie juridique du Congo était caractérisée par le déchirement entre le droit traditionnel et le droit moderne. Il s'agissait là de deux systèmes de pensée juridique apparemment et souvent profondément opposés. (...) Appuyé sur l'État moderne auquel il est indispensable, le droit moderne était donc assuré de l'emporter. Néanmoins, il est permis de constater à nos jours que la part du droit traditionnel est encore trop importante en Afrique, dans la vie juridique africaine et congolaise, pour que déjà à notre temps, nous puissions jeter dans l'histoire du droit la pensée juridique traditionnelle. »<sup>5</sup>*

Le débat sur le droit de propriété dans le système foncier coutumier a connu, au Congo belge, les mêmes oppositions de point de vue que chez les juristes français. Mais le problème ne semble plus devoir se poser dans le contexte de la loi de 1973 dès lors que celle-ci écarte, à titre de principe général, toute propriété sur le sol autre que celle de l'État. Mais il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir dans quelle mesure ces droits coutumiers peuvent fonder un droit de concession, notamment perpétuelle. Pratiquement, il semble que la procédure de reconnaissance prévue pour l'attribution d'une concession, permette d'enregistrer l'existence de droits coutumiers non contestés comme base de l'attribution du terrain en jouissance perpétuelle. Cela explique sans doute le fait que dans ces procédures, comme on le dira plus loin à propos des pratiques, il est pratiquement toujours nécessaire qu'une procédure parallèle soit menée avec les chefs coutumiers pour espérer voir aboutir une attribution administrative non contestée.

### • L'organisation administrative

Un département ministériel est en charge des affaires foncières, notamment l'affectation et la distribution des terres. Pour l'organisation territoriale de cette administration, celle-ci est implantée dans les régions sous la forme de « circonscriptions foncières » dont les limites sont celles des régions, la ville de Kinshasa constituant une circonscription foncière spécifique. Comme en dispose l'article 222 de la loi n° 73-021, « Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières. (...) Les immeubles sont enregistrés au bureau de la circonscription dans laquelle ils sont situés », l'article 223 complétant : « chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers ». Matériellement, cette gestion administrative implique la mise en place, pour chaque circonscription, d'un registre dit « livre d'enregistrement » (équivalent du livre foncier du système Torrens), d'un registre à souches dit « registre de certificats » pour la délivrance de ces derniers (l'équivalent des titres fonciers), et d'un registre-répertoire des personnes auxquelles les certificats sont délivrés (fichier des propriétaires).

Cette organisation, compte tenu de la situation politique globale, demeure pour l'instant assez virtuelle, du moins comme mode d'organisation d'un service de l'État central, ce qui n'empêche pas la tenue, dans un certain nombre de « circonscriptions » des documents prévus par la loi de 1973, même si cela ne se fait plus dans le cadre national légalement établi.

Il faut par ailleurs souligner une particularité de la loi n° 73-021, article 182, qui permet que les terres soient gérées par des organismes publics créés à cet effet. L'article 183 fixe par ailleurs les conditions formelles d'attribution des concessions sur les terres domaniales, la procédure elle-même étant fixée par les articles 190 à 203.

### • Les pratiques foncières

Comme le constate Lukombe, « depuis le 20 juillet 1973 jusqu'à nos jours, les particuliers congolais, moins dans les villes et plus dans le milieu rural, exercent dans la pratique des droits sur les terres, comme s'ils sont toujours propriétaires des terres... », et même si l'Administration passe des actes d'attribution avec des conditions de mise en valeur dans une stricte conformité avec les textes, « la réalité tout aussi criarde est que les particuliers détenteurs et bénéficiaires desdits actes, outre cela, sont amenés à négo-

<sup>5</sup> Lukombe N., op. cit., p. 89.

cier encore d'autres actes tels les contrats de vente des terres avec les chefs des communautés parentales africaines pour avoir la paix et exploiter avec quiétude les droits obtenus »<sup>6</sup>.

Cette situation est confirmée par toutes les recherches menées sur le sujet jusqu'à aujourd'hui, y compris dans les zones urbaines, par exemple dans beaucoup de quartiers de Kinshasa. Dans certains cas, elle est d'ailleurs rendue encore plus complexe par le fait que la négociation doit également être menée avec les autorités publiques locales et pas seulement les représentants de l'Administration de l'État en charge du dossier.

Trois études récemment publiées sur la région du Sud-Kivu, même ponctuelles, permettent une bonne illustration de cette situation des pratiques<sup>7</sup>. Les auteurs de ces travaux s'entendent pour souligner « le vide juridique créé par l'absence jusqu'à ce jour de l'ordonnance devant préciser le régime des terres rurales. Ainsi, les interprétations de la loi dite foncière divergent et les acteurs recourent soit aux mécanismes coutumiers, soit aux mécanismes du droit écrit, soit aux deux, pour se sécuriser tant bien que mal dans un contexte où les gros poissons mangent les petits »<sup>8</sup>. Les insuffisances des pratiques locales sont également soulignées : délimitation incertaine des espaces dans la mesure où aucun document, à part le témoignage, ne permet d'identifier et de localiser chaque parcelle ; déliquescence des instances locales de régulation de la vie des paysans. Ce qui se traduit par le fait que « la population considère que les autorités coutumières gèrent de plus en plus la terre en irresponsables et spoliateurs ou en tout cas, en complices des spoliateurs »<sup>9</sup>.

#### • Les conflits fonciers

Le foncier, en RDC autant qu'ailleurs, est générateur de très nombreux conflits que le dispositif législatif ne contribue pas à simplifier, bien au contraire, puisque le monopole de la propriété du sol entre les mains de l'État a pour effet de créer des situations multiples de contournement des textes, mais aussi de négociations parallèles qui, lorsqu'elles ne sont pas menées conformément aux règles qui les justifient, sont autant de sources de litiges, ces derniers ne pouvant pas être réglés par les tribunaux conformément à la loi. Ces conflits sont en outre rendus amplifiés dans les zones où se trouvent des ressources minières puisqu'on se trouve alors face à des intérêts complètement opposés portant sur l'accès au même terrain.

Mais ce qui caractérise le plus les conflits fonciers dans le pays est le fait qu'ils se traduisent souvent par des situations qui s'apparentent à des guerres civiles plus ou moins marquées, voire à des conflits avec des populations de pays voisins. La situation dans le Nord-Est du pays, depuis de longues années, est par exemple celle de multiples conflits largement provoqués par les tensions foncières extrêmes du Rwanda et dans une moindre mesure du Burundi. Cette situation est attestée « diplomatiquement », récemment, par les annonces françaises relatives à la situation dans le Kivu et le Haut-Zaïre, annonçant une intervention dans le secteur du foncier. De multiples travaux écrits existent sur le sujet comme par exemple celui publié en 1997 par Paul Mathieu, sous l'intitulé *Enjeux fonciers, violences et prévention des conflits. Réflexions à partir du cas du Kivu, 1940-1994*<sup>10</sup>.

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

Compte tenu de l'état du dispositif institutionnel décrit au point I ci-dessus, la question ne se pose pas aujourd'hui de l'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres. La loi n° 73-021 devrait permettre la mise en place de domaines privés et publics locaux, notamment au profit des provinces,

<sup>6</sup> Lukombe N., op. cit., p. 83.

<sup>7</sup> À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées d'une enquête parcellaire à Mwanda/Katana, janvier 2006, 43 p. ; À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées des enquêtes parcellaires menées dans la plaine de Ruzizi, janvier 2009, 32 p. ; et À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées des enquêtes parcellaires menées à Kamituga, janvier 2009, 24 p. ; Cegec/Université catholique de Bukavu.

<sup>8</sup> Étude Ruzizi, p. 29.

<sup>9</sup> Étude Ruzizi, p. 25.

<sup>10</sup> Mathieu P., avec la collaboration de Musangu S. et Mafikiri Tsongo A., in : *Échos du Cota*, n° 77, 1997-4, p. 7 à 12.

mais cela reste à établir.

## V. La gestion des ressources naturelles

En matière de ressources naturelles, la RDC est surtout connue pour ses minerais, ce qui n'empêche pas la forêt de constituer un autre enjeu considérable à la fois du point de vue du développement durable et des ressources économiques.

### • Le droit minier et le droit domanial et foncier

La principale référence est le Code minier institué par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier. Il faut y ajouter le décret d'application, soit le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003, portant règlement minier.

L'exposé des motifs de la loi met en exergue les principes fondamentaux de celui-ci :

- le nouveau Code ne régit pas les hydrocarbures, à la différence de la loi de 1981 qui réglait en même temps le cas de ces derniers et celui des ressources minières ;
- le nouveau Code réaffirme le principe de la propriété de l'État sur les substances minérales, à la surface du sol comme dans le sous-sol ;
- il réaffirme aussi que les droits découlant d'une concession minière sont distincts de ceux d'une concession foncière.

#### . La propriété des ressources minières

Ces éléments sont repris dans les dispositions du code, notamment dans l'article 3 : « *Les gîtes de substances minérales, y compris les gîtes artificiels, les eaux souterraines et les gîtes géothermiques se trouvant sur la surface du sol ou renfermés dans le sous-sol ou dans les cours d'eau du territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. (...) La propriété des gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques dont il est question à l'alinéa 1 du présent article constitue un droit immobilier distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le concessionnaire ne peut se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques que renfermerait sa concession.* » On retrouve là la logique des pays où le droit de propriété civiliste sur le sol emporte la propriété du sous-sol, à l'exception des ressources minières ou en eau ou encore en hydrocarbures, qui relèvent du seul État.

Une exception à ce principe général est constitué par le cas des carrières dans le cas précis de celles « *ouvertes de façon temporaire par l'occupant régulièrement autorisé ou le propriétaire d'un terrain pour l'exploitation non commerciale ou exclusivement à son propre usage domestique* » (art. 132) ; dans ce cas précis, il n'y a besoin ni d'une autorisation, ni d'une déclaration préalable. On peut évidemment s'interroger sur ce qu'est le « propriétaire d'un terrain » puisque selon la loi n° 73-021, seul l'État peut être propriétaire, les personnes privées ne pouvant obtenir qu'une concession, perpétuelle ou ordinaire. La réponse devrait semble-t-il s'imposer d'elle-même ; c'est une maladresse de rédaction qui fait ici référence au droit de propriété ; il ne peut s'agir évidemment que du droit de concession, auquel cas il faudrait savoir si celui-ci peut-être aussi bien perpétuel qu'ordinaire.

#### . L'accès aux ressources minières, pour l'exploration ou l'exploitation

C'est le deuxième problème classique en droit minier : comment le détenteur des droits miniers (d'exploration ou d'exploitation) peut-il accéder aux terrains dans lesquels sont situés les minerais recherchés. Cette question fait l'objet des articles 279 à 285 du Code minier qui pose en la matière les principes suivants :

- d'abord, sauf autorisation des autorités responsables, un certain nombre de lieux sont interdits à toute occupation, notamment minière (cimetières, sites archéologiques, aménagements hydrauliques, sites de défense nationale, aéroport, chemin de fer, plantations forestières, voies publiques, parcs nationaux), bref, on l'aura compris, il s'agit des dépendances du domaine public, plus une zone de protection dans certains cas (90 mètres par exemple pour les barrages) ;



- ensuite, sauf consentement du propriétaire ou occupant légal, « nul ne peut occuper un terrain situé à moins de : cent quatre-vingt-dix mètres de maisons ou de bâtiments occupés, inoccupés ou temporairement inoccupés ; quarante cinq mètres des terres sarclées et labourées pour cultures de ferme ; nonante mètres d'une ferme ayant un élevage de bovins, un réservoir, un barrage ou une réserve d'eau privée » (art. 279 2). On remarquera que l'on trouve encore une fois dans cette dernière rédaction la référence au propriétaire qui ne saurait être évidemment l'État, même si la loi n° 73-021 réserve la propriété à celui-ci. On peut s'étonner aussi de l'absence de mention des jachères pourtant importantes dans les exploitations agricoles ;
- enfin, certains périmètres peuvent être protégés par décision du gouverneur de province.

Lorsque le consentement est établi, « le titulaire ou l'amodiatiaire est, de plein droit, tenu de réparer les dommages causés par les travaux, même autorisés, qu'il exécute dans le cadre de ses activités minières » (art. 280). En outre, « toute occupation de terrain privant les ayants-droits de la jouissance du sol, toute modification rendant le terrain impropre à la culture, entraîne, pour le titulaire ou l'amodiatiaire des droits miniers et/ou de carrières, à la demande des ayants-droits du terrain et à leur convenance, l'obligation de payer une juste indemnité correspondant soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation augmentée de moitié » (art. 281), le même article précisant à son alinéa 2 que « par sol, il faut entendre le sol sur lequel les individus ont toujours exercé ou exercent effectivement une activité quelconque ». À défaut d'entente ou en cas de litige, le règlement doit être recherché « par toutes voies de droit non juridictionnelles, notamment la transaction, le compromis, l'arbitrage ou devant un officier de police judiciaire ou un officier du ministère public », à défaut de quoi, il faudra aller devant le tribunal compétent.

### ● Le droit forestier

Le droit forestier est régi par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002, portant Code forestier, et ses textes d'application ; tous ces textes ont été rassemblés dans un numéro spécial du Journal officiel de la RDC, en date du 6 novembre 2002. Il s'agissait là de mettre à jour un dispositif qui en était resté à celui du 11 avril 1949, donc datant de l'époque coloniale. Le texte « s'inscrit dans la logique des principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière de l'environnement » (Exposé des motifs de la loi portant Code forestier).

L'article 1 de la loi donne les principales définitions utilisées dans le texte, à commencer par celle de la forêt : « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux ; les terrains qui, supportant précédemment un couvert végétal arboré ou arbustif, ont été coupés à blanc ou incendiés et font l'objet d'opérations de régénération naturelle ou de reboisement ; et par extension, les terres réservées pour être recouvertes d'essences ligneuses soit pour la production du bois, soit pour la régénération du sol ».

Du point de vue de leur statut juridique, « les forêts constituent la propriété de l'État » (art. 7), autrement dit, on est dans la même logique que pour le sol. Il y a toutefois une réserve : « Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires. Les droits attachés à ces forêts sont exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution » (art. 8), autrement dit, on retrouve ici la logique fondamentale de la loi foncière, soit la séparation de la propriété du sol et des biens immobiliers (dont la forêt) qui y sont rattachés ; on peut être propriétaire des seconds. Une autre réserve consiste dans les dispositions de l'article 9 : « Les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ. »

Les forêts constitutives du domaine forestier sont rattachées à trois catégories :

- celles classées (celles soumises en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif des droits d'usage et d'exploitation) et qui relèvent du domaine public de l'État (leur énumération est fixée dans l'article 12) ;
- celles protégées qui ne sont pas classées et qui sont soumises à un régime moins contraignant (art. 20 et suivants), qui font partie du domaine privé de l'État, qui peuvent faire l'objet de concessions excluant tout droit réel sur la terre. Les communautés locales peuvent obtenir en

concession une partie ou la totalité des forêts protégées dans les forêts « *régulièrement possédées en vertu de la coutume* » (art. 22), selon des modalités fixées par un décret qui ne semble pas être disponible actuellement ;

- et celles de production permanente qui sont celles soustraites aux forêts protégées. Ayant fait l'objet d'une enquête publique, elles sont destinées à la mise sur le marché.

Un dispositif juridique est prévu pour les droits d'usage forestier, ceux-ci étant définis comme « *les droits d'usage forestier des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires* » (art. 36). Dans les forêts classées, ces droits sont strictement limités, selon des modalités précisées à l'article 39 de la loi. Dans les forêts protégées, le régime est plus large : « *Tout congolais peut exercer des droits forestiers d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'application* » (art. 41). Il est même possible d'y pratiquer des cultures.

Pour gérer les forêts, il est institué un Cadastre forestier au niveau national et au niveau provincial. Il existe aussi un conseil consultatif national des forêts et des conseils provinciaux dont l'organisation et la composition sont fixées par décret<sup>11</sup>.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

---

<sup>11</sup> Pour les conseils provinciaux, le régime a été fixé par l'arrêté 259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

# **Annexe : Éléments de législation relatifs à la République démocratique du Congo**

- **Organisation et administration du territoire**

- Constitution de 2006

- **Domaines/Foncier**

- Ordonnance du 12 novembre 1886, sur la saisie immobilière
- Décret du 10 juillet 1920, relatif à la vente publique des biens immobiliers et mobiliers
- Ordonnance n° 98 du 13 mai 1963, sur le mesurage et le bornage des terres
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974, portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-149 du 2 juillet 1974, fixant le nombre et les limites des circonscriptions foncières de la République du Zaïre
- Ordonnance n° 74-150 du 2 juillet 1974, fixant les modèles de livres et certificats d'enregistrement
- Ordonnance n° 76-007 du 8 janvier 1976, fixant les taux et règles d'assiette et de recouvrement des taxes et redevances en matière administrative, judiciaire et domaniale perçues à l'initiative du département des Affaires foncières
- Ordonnance n° 76-199 du 16 juillet 1976, relative à la forme des inscriptions et radiations des droits réels sur les immeubles enregistrés
- Ordonnance n° 76-200 du 16 juillet 1976, relative à la vente par voie parée
- Ordonnance n° 77-001 du 22 février 1977, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, modifiant et complétant la loi n° 73-021 portant régime foncier
- Ordonnance n° 84-026 du 2 février 1984, portant abrogation de l'ordonnance n° 74-152 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et aux autres biens acquis à l'État par l'effet de la loi
- Ordonnance n° 86-115 du 10 avril 1986, modifiant le règlement annexe à l'ordonnance n° 79-111 du 9 mai 1979, modifiant celle n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021
- Arrêté n° 90-012 du 31 mars 1990, fixant les modalités de conversion des titres de concession perpétuelle ou ordinaire
- Arrêté interministériel n° 0021 du 29 octobre 1993, portant application de la réglementation sur les servitudes

- Arrêté interministériel n° 026/CABMIN/FIN/AFF-ECNPF/99 du 12 octobre 1999, portant fixation des tarifs des frais en matière foncière, immobilière, cadastrale et de régime des eaux et d'enregistrement
- Loi n° 04-15 du 16 juillet 2004, fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception
- Loi n° 05-008 du 31 mars 2005, modifiant et complétant la loi n° 04-15 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception

- **Mines**

- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier
- Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003, portant règlement minier

- **Ressources naturelles**

- Forêts

- Arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000, portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES)
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ENV.DT/124/SS/2001 du 16 mars 2001, fixant les périodes de prélèvement des perroquets gris en République démocratique du Congo
- Arrêté n° CAB/MIN/AFF-ET/039/2001 du 7 novembre 2001, portant création et organisation d'un service public dénommé « centre de promotion du bois », en abrégé CPB
- Arrêté interministériel n° CAB/MIN/ECO-FIN&BUD/AFF-ET/0187/02 du 20 avril 2002, portant modification des taux des taxes en matière forestière et de faune
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/194/MAS/02 du 14 mai 2002, portant suspension de l'octroi des allocations forestières
- Loi n° 011/2002, du 29 août 2002, portant Code forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-E.T/260/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure des transactions en matière forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF.E.T/261/2002 du 3 octobre 2002, portant organisation et fonctionnement du Cadastre forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/262/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/263/2002 du 3 octobre 2002, portant mesures relatives à l'exploitation forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/276/2002 du 5 novembre 2002, déterminant les essences forestières protégées
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/277/2002 du 5 novembre 2002, portant réglementation de l'uniforme et des insignes distinctifs des grades des inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers assermentés