

**AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE FONCIERE
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET
SECURISATION DES DROITS FONCIERS LOCAUX
POUR PROTEGER LE CLIMAT**

Les changements provoqués dans la société congolaise par l'action coloniale et les interventions des autorités postcoloniales en matière foncière ont entraîné des recompositions sociales et spatiales lourdes de conséquence. A l'expropriation des communautés indigènes pour constituer les plantations et concessions forestières coloniales, ont succédé la nationalisation du sol, la domanialisation des terres des communautés et la mise à l'écart des autorités traditionnelles du rang des gestionnaires des terres.

A la place des gestionnaires coutumiers des terres, une administration spécialisée a été mise en place et quadrille tout le territoire national à travers une organisation administrative qui chevauche l'organisation territoriale. Les circonscriptions foncières, gérées par des conservateurs de titres immobiliers, et le cadastre déploient des brigades foncières auprès des communautés et sont de façon récurrente aux prises avec les chefs coutumiers auxquels se considèrent comme les légitimes gestionnaires des domaines ancestraux.

Face aux droits fonciers coutumiers se dressent les droits réels fonciers consacrés par l'Etat et protégés par un régime juridique spécial : 'les droits fonciers et immobiliers n'ont d'existence légale que par l'établissement d'un certificat d'enregistrement ou par l'inscription de la propriété immobilière sur le certificat du fond. Le certificat fait foi de la concession et des droits réels immobiliers. Deux ans après son établissement, il est inattaquable ; les actes dirigés contre lui ne peuvent donner lieu qu'à des dommages intérêts, conformément à l'article 227 de la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens et régime foncier et immobilier.

Gardés pendant plus de 4 décennies dans une situation d'indétermination juridique, les droits fonciers coutumiers ont été reconnus enfin par la constitution de 2006 qui dispose à son art. 34 : « L'Etat protège le droit de propriété, individuel ou collectif, acquis conformément à la loi ou à la coutume. » Plus d'une décennie après cette reconnaissance par le constituant, l'incertitude qui mine les droits fonciers tirés de coutume, demeure. En effet, la loi de 1973 précitée est toujours d'application. Par conséquent, demeurent indéterminés juridiquement les autorités gestionnaires des terres des communautés, les règles applicables à ces terres et la nature et la portée juridique des droits exercés individuellement ou collectivement en vertu de coutume.

L'opportunité de la réforme foncière inaugurée en 2012 par le gouvernement de la République va permettre enfin de mettre fin au chaos qui caractérise le secteur foncier en RDC. En outre, la clarification et la sécurisation des droits fonciers des communautés et des peuples autochtones contribuera à la réduction de la dégradation des forêts et de la déforestation. Un lien direct est ainsi fait entre la réforme foncière et la protection des forêts comme puits de carbone dans le cadre de la réduction des gaz à effet de serre. Ce qui fait de cette réforme un pilier de la stratégie nationale REDD+ adoptée par le gouvernement de la RDC en 2012.

Dans cette contribution, nous allons tour à tour proposer un bref état des lieux du secteur foncier en RDC (I) et les expériences pilotes en cours d'implémentation visant l'amélioration de gouvernance foncière et la sécurisation des droits fonciers locaux (II) avant de conclure sur les facteurs de réussite que la réforme en cours devrait permettre de mettre en place.

I. ETAT DES LIEUX DU SECTEUR FONCIER EN RDC

1. Ineffectivité de la législation et prolifération des pratiques en marge de la loi

La mise en œuvre de la loi du 20/07/1973 par l'administration foncière a été globalement un échec. L'ineffectivité de la loi du 20/07/1973 s'observe notamment en ce qui

concerne : les droits fonciers conférés par l'administration foncière, la procédure d'enregistrement des terres, la procédure de renouvellement des titres, la procédure de mutation, les opérations de lotissement, la pratique de morcellement, la rectification des croquis, le remplacement des certificats d'enregistrement, la gestion des contentieux fonciers, la rédaction des certificats d'enregistrement, la délivrance des titres en milieu rural sans enquête préalable et le changement de destination des terres concédées, le triomphe des pratiques (informelles) en marge de la loi, l'accaparement et la thésaurisation foncière par les élites, la prolifération des conflits fonciers, les lotissements pirates, la pluralité d'instances d'intervention dans la gestion foncière et la pluralité des modes de preuve des droits fonciers, les usages opportunistes des textes légaux, les coûts informels des transactions foncières,... sont autant d'indicateurs de l'inefficacité de la loi foncière.

Tant l'administration foncière que les autorités territoriales locales (Maires, Bourgmestres, Administrateurs de Territoire, Chefs de chefferie, de secteur, de groupement, de localité, de village) violent allégrement les dispositions impératives de la loi foncière. Selon le cas, elles « régularisent » des situations contraires à la loi ou tout simplement, sans en avoir la compétence, attribuent des droits sur des parcelles et délivrent des « titres » non reconnus par la législation. Les populations se livrent quant à elles à des transactions foncières selon des modalités diverses qui ne renvoient ni à la loi ni à la coutume, ou à des morcellements des parcelles détenus en vertu de ces faux « titres fonciers ». Ces pratiques administratives et populaires mettent littéralement en échec la loi du 20 juillet 1973 ; elles sont tellement répandues en milieu urbain comme en milieu rural qu'elles ont fini par avoir une certaine légitimité. Par ailleurs, elles ne sont pas sanctionnées, alors qu'elles sont à l'origine de nombreux conflits fonciers et des constructions anarchiques. La loi foncière sanctionne, en effet, d'une peine de prison tout acte d'usage et de jouissance d'une terre qui n'est pas fondé sur un titre régulier. Plus de $\frac{3}{4}$ de la population urbaine de la République Démocratique du Congo et la quasi-totalité des autorités locales seraient aujourd'hui en prison, si on appliquait rigoureusement cette disposition.

La multiplication des circonscriptions foncières au cours des trois dernières décennies s'est, pour sa part, accompagnée d'un véritable chaos dans la gestion des archives, plus spécialement des registres et des plans cadastraux ; ce qui explique les cas de plus en plus nombreux de superposition des titres fonciers et immobiliers.

2. Marchandisation des terres, individualisation des tenures foncières coutumières, et incertitudes foncières paysannes.

Les coutumes en matière foncière ont subi une profonde, radicale et irréversible altération : la terre est devenue une marchandise. D'aucuns considèrent désormais la terre comme une chose susceptible d'appropriation privative et qui peut être aliénée. Elle n'est plus perçue comme un héritage inaliénable des ancêtres et le support de la vie sociale et économique du groupe. Au plan de mode d'accès à la terre, des changements importants peuvent également être observés : un certain consensus social semble s'établir dans tous les milieux ruraux sur la valeur de l'écrit en tant que titre propre à faire valoir les droits fonciers.

L'irruption de la propriété privée déstabilise particulièrement l'organisation clanique dans les communautés forestières. Un phénomène curieux est, en effet, à ce jour observé dans des zones à très faible densité démographique : l'engouement de nouvelles élites originaires de ces zones pour l'enregistrement des terres. Ces terres sont hélas enregistrées au nom des individus isolés et au détriment des clans propriétaires. En effet, lors des déplacements des familles sur les terres des clans, les membres avertis des clans sollicitent l'enregistrement

des parties laissées en jachère ou encore en friche. Ainsi, d'une appropriation collective, on serait en train d'évoluer vers une individualisation de la tenure foncière.

La grande majorité des paysans sont souvent, en raison de cet état des choses, aux prises avec leurs « maîtres » ou ayants-droit coutumiers, chaque fois que ceux-ci, en proie à des difficultés matérielles, tentent de répondre, au détriment des premiers, aux demandes de terres qui leur sont adressées par des candidats plus fortunés. La vénalité des chefs coutumiers le conduit, en effet, assez souvent à des spoliations paysannes au profit des bourgeoisies urbaines lesquelles entretiennent des rapports de complicité avec ces autorités. Ces bourgeoisies sont par ailleurs les seules à pouvoir mobiliser le droit positif et à diligenter l'enregistrement des terres à travers les méandres de l'administration. Pour apporter la preuve de la mise en valeur des concessions acquises, ces bourgeoisies urbaines proposent des contrats précaires aux paysans dont les terres ne suffisent plus à la subsistance des familles. En contrepartie, les paysans fournissent selon le cas des prestations en travail non rémunérées ou payent des redevances en nature ou en argent.

L'évaluation de la gestion foncière coutumière et des mécanismes de protection des droits fonciers coutumiers faite par nous a révélé, pour sa part, que le cadre juridique régissant la jouissance des terres coutumières est incohérent. En effet, en dépit du fait que la loi foncière ne réserve aucune place à l'autorité coutumière dans la gestion des terres rurales (cfr article 182), la Cour Suprême de Justice a jugé qu'« en attendant l'ordonnance présidentielle promise, les droits de jouissance sur ces terres sont régies par le droit coutumier ». En d'autres mots, quoiqu'ayant été versées dans le domaine foncier privé de l'Etat, les terres des communautés locales continuent à être régies par les coutumes locales et gérées par les autorités coutumières.

La prolifération des conflits fonciers ruraux, interpersonnels et collectifs attestent par ailleurs la défaillance des mécanismes sociaux qui protégeaient la tenure coutumière : l'institution du chef de terre, la palabre, les sociétés secrètes, les rites agraires, ... Le règlement des conflits fonciers par l'autorité coutumière semble également déficient au regard des rebondissements multiples (c'est-à-dire de la permanence) de ces conflits. D'autre part, étant donné la transformation des perceptions sociales et la modification des rapports de force entre les acteurs ruraux, les décisions de l'autorité coutumière saisie d'un litige foncier ne se fondent plus sur la coutume dans son contenu traditionnel : elles se fondent plutôt sur une coutume sans cesse réinterprétée et ajustée aux attentes sociales ou aux contraintes du moment.

En l'état actuel de la législation, « les terres occupées par les communautés locales » appartiennent au domaine privé de l'Etat nonobstant la reconnaissance par la constitution de la propriété collective ou individuelle acquise conformément à la coutume. La protection légale des droits fonciers des communautés locales est au demeurant très relative au regard de la pratique administrative en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'affectation des espaces au domaine public (parcs et réserves) et de lotissement consécutif à l'extension des villes ou au changement du statut administratif des entités territoriales. Dans cette dynamique globalement régressive, seuls les tribunaux reconnaissent plus ou moins explicitement la validité et l'opposabilité à tous des maîtrises exercées individuellement ou collectivement sur les terres rurales par les autorités foncières traditionnelles et les paysans.

Certes, la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture reconnaît les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres des communautés locales. L'ensemble des **terres reconnues** à chaque communauté locale constitue son domaine foncier de jouissance, lequel comprend outre les terres qui ont fait l'objet

d'appropriation individuelle, les réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale.

En vue de préserver l'intégrité des domaines fonciers des communautés locales, le législateur exclut du régime du certificat d'enregistrement l'appropriation individuelle des terres agricoles sur les terres des communautés locales. En d'autres mots, ce sont les règles coutumières qui s'appliquent à ces terres. Ceci revient en fait à reconduire le dualisme juridique en matière foncière que la loi du 20 juillet 1973 a aboli en domanialisant les terres des communautés locales. Ce faisant, le législateur viole le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, en ce sens qu'il offre une sécurité juridique plus faible aux titulaires des droits fonciers coutumiers. La plasticité des coutumes est en effet source d'insécurité juridique. De même les inégalités que consacre le système traditionnel trouvent là un fondement juridique pour se reproduire et se perpétuer.

3. Pluralité d'instances d'intervention, indigence du service public et corruption rampante au sein de l'administration foncière¹

En ce qui concerne l'acquisition de terres rurales, on voit intervenir diverses autorités locales, régionales ou nationales dans un ordre qui diffère, en fonction de la nature des terres à enregistrer (terres coutumières ou « domaine de l'Etat »), de l'envergure sociale ou politique du demandeur de l'enregistrement, de sa solvabilité ou de ses relations personnelles avec les membres de l'appareil administratif ou judiciaire, plus spécialement des agents des services des titres fonciers. Nombreux sont, en effet, ceux qui se sont d'abord adressés aux autorités territoriales locales (Chef de collectivité et Administrateur de territoire), avant de porter leurs demandes de terre devant les services compétents. En milieu rural, s'agissant des terres domaniales, les demandeurs s'adressent d'abord à l'Administrateur de territoire, lequel, « représente » certes l'Etat, mais procède sans qualité.

En ce qui concerne les rémunérations des agents de l'administration foncière, 99 % des participants à l'enquête suisse au Sud Kivu ont déclaré ne pas être rémunérés, et parmi eux 60% sont de nouvelles unités « inconnues de l'Etat » et ignorées dans le budget national. Réduits à l'indigence, les agents sont obligés de trouver des alternatives (y compris des activités incompatibles avec leur statut d'agent de l'Etat) pour nouer les bouts des mois. Cela peut aller jusqu'à l'exercice illicite d'un commerce ou d'autres activités lucratives, y compris les pratiques décriées de corruption et de cumul de plusieurs fonctions.

Le prix des services fonciers est, quant à lui, négociable ; il varie en fonction de la valeur de l'opération à faire, la superficie concernée, la zone où elle est située, son emplacement, l'aptitude de l'agent suiveur et de ses relations personnelles avec les autorités hiérarchiques et autres agents impliquées dans l'opération.

A part les frais prévus dans la nomenclature, il existe des frais non officiels qui sont perçus préalablement pour l'exécution d'une opération foncière. Il s'agit par exemple de frais dits de descente sur terrain, de frais de location de théodolite ou autres équipements, de frais des techniciens, frais de dactylographie, frais de différentes signatures, frais d'enregistrement ou d'octroi des numéros au registre, etc. En général, les frais de descente s'évaluent selon la distance et les risques à courir sur le terrain. Pour les descentes ordinaires, le Géomètre du cadastre exige 50 dollars américains, alors que pour une descente en milieux dangereux et/ou lointains, les techniciens du cadastre demandent entre 100 et 300 dollars américains.

¹ DDC, Etude diagnostic de l'administration foncière

La location des matériels dépend aussi du travail à effectuer et de la topographie du milieu où le travail va s'effectuer. Pour louer un théodolite, il faut payer 200 dollars américains. Si le propriétaire de l'appareil est en même temps le technicien, il n'exige pas de frais supplémentaire, mais si l'utilisateur n'est pas propriétaire, il demande qu'on lui ajoute les frais de descente. D'habitude on demande 50 dollars américains en plus. Le technicien du cadastre est toujours accompagné d'un Chaîneur et il doit le prendre en charge pour sa journée.

Les lacunes de la législation foncière dans un environnement institutionnel caractérisé par la prévalence des logiques néo-patrimoniales et clientélistes constituent un facteur aggravant du dysfonctionnement de l'administration foncière.

4. Prolifération des conflits fonciers interpersonnels

Les conflits fonciers auxquels donnent lieu les lacunes de la législation et les dysfonctionnements de l'administration foncière, mettent en scène divers acteurs non concernés par la gestion des terres ou le règlement des litiges fonciers. Ceci aggrave le chaos né des situations décrites plus haut.

Les conflits fonciers interpersonnels sont très fréquents et surgissent, selon le cas, à l'occasion de la circulation des droits, de la succession ou de la fixation des limites entre deux concessions voisines.

La circulation des droits fonciers suscite de nombreuses contestations. Les cas de figure sont d'une telle variété qu'on ne saurait les évoquer tous systématiquement. Toutefois, on peut dire globalement que les conflits résultent soit d'une double attribution d'un même terrain, soit de la vente de la terre.

Trois types de situations conflictuelles se présentent assez souvent lors des attributions des terres : dans certains cas, le terrain est attribué à deux « concessionnaires différents par une même autorité coutumière ou un même tenant foncier ; dans d'autres cas, il est concurrentement attribué à des concessionnaires différents par deux autorités coutumières différentes ; dans d'autres cas encore, l'attribution concurrente du terrain est l'œuvre respectivement d'une autorité coutumière et d'une autorité moderne.

De plus en plus aussi, les conflits fonciers naissent aujourd'hui de l'attribution d'un même terrain concurrentement par une autorité coutumière et une autorité moderne, à des concessionnaires différents. Ces cas se produisent, généralement, lorsqu'un concessionnaire obtient l'enregistrement des terres occupées coutumièrement par des paysans. Le même type de conflit se produit également lorsqu'une autorité foncière fait enregistrer en son nom les terres de ses « dépendants » coutumiers. Le conflit éclate en ce cas lorsque celui-ci tente d'obtenir le déguerpissement de ces ayants-droit coutumiers.

Presque partout en République Démocratique du Congo, le développement depuis un peu plus de deux décennies de la vente des terres comme mode de transmission des droits fonciers, s'accompagne aussi d'une multiplication des conflits fonciers. Ces conflits résultent bien souvent des ventes frauduleuses des terres d'autrui.

Les crises de succession à la tête d'une chefferie ou d'un groupement coutumier constituent également, ces jours-ci, l'occasion de conflits fonciers. Le groupe qui triomphe de la rivalité, revend parfois les terres de ceux qui ont appuyé avec acharnement l'adversaire et qui ont dû prendre la fuite au moment des hostilités.

Au demeurant, étant donné que les limites entre concessions voisines ne sont pas toujours bien marquées sur le terrain et en raison de l'absence d'un plan cadastral rural, les conflits naissent aussi de l'empiètement sur les concessions voisines. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Dans certains cas, le concessionnaire dépasse les limites qui lui ont été fixées par les émissaires de l'aliénateur « Baganda » et réalise des cultures sur une partie de terrain appartenant au cédant. Parfois la contradiction entre le cédant et le concessionnaire est le fait des émissaires du cédant qui ont porté les limites au-delà de ce que le cédant leur a indiqué.

Des événements naturels, tels le détournement du lit d'une rivière ou le ravinement, sont parfois aussi l'occasion d'un conflit entre concessionnaires voisins. L'un des concessionnaires pourrait, en effet, étendre, au détriment de l'autre, son terrain jusqu'à la nouvelle « limite naturelle » (la rivière ou le sillon). Une variante des conflits de limite qui prend de l'ampleur ces dernières années ce sont les occupations de fait (ou considérées comme telles) de parties de terrain appartenant à autrui.

5. Une gouvernance foncière discriminante

Les interventions récentes du législateur et/ou du Gouvernement congolais en matière agricole et forestière montrent également qu'une option préférentielle a été faite en faveur des exploitations agro-industrielles et des concessions forestières et non en faveur des paysanneries et/ou des communautés forestières qui constituent pourtant plus de $\frac{3}{4}$ de la population congolaise.

En effet, la loi du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture consacre trois types d'exploitation agricole (familiale, de type familial et industriel) et n'ouvre l'accès à la concession agricole qu'aux « personnes physiques de nationalité congolaise ou aux personnes morales de droit congolais (...) (qui) justifient de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession » et qui, en outre, ont fait procéder à une étude d'impact environnemental et social (Art 16). Elle exclut par contre du régime protecteur du certificat d'enregistrement « l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers » sur les terres des communautés locales (Art 18). Ce faisant, elle viole le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi en ce sens qu'elle offre une sécurité juridique plus faible aux titulaires des droits fonciers coutumiers, lesquels forment la quasi-totalité des exploitations familiales et de type familial. Du fait de cette exclusion du régime du certificat, ces exploitations ne peuvent pas accéder au crédit agricole qu'offre le Fonds national de développement agricole, car il faut pour cela « offrir des garanties de remboursement des capitaux empruntés » (Art 61, littera b). En conséquence, de très nombreux ménages risquent pour longtemps encore demeurer dans la précarité matérielle, sans espoir d'en sortir un jour.

Le décret plus récent fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales a, pour sa part, évité soigneusement d'organiser le régime juridique des « forêts des communautés locales », celles-ci étant définies comme des « portion(s) de forêts protégées qu'une communauté locale possède régulièrement en vertu de la coutume » (Art 2 du Décret du 02 août 2014). Il se contente de définir les conditions et procédures d'acquisition d'une concession forestière par une communauté locale « sur une partie ou la totalité des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume ». Lorsque, toutefois, la concession forestière porte sur « une partie des forêts possédées coutumièrement par une communauté locale », cette dernière, dispose l'article 18 al 4, conserve ses droits coutumiers sur la partie non concédée et continue à les exercer » conformément aux dispositions du code

forestier régissant les forêts protégées. L'option préférentielle est ici aussi manifestement en faveur de la concession forestière qui a pour effet de transformer la forêt de communauté locale en forêt de production permanente. En l'absence d'une concession forestière, la communauté locale ne peut retirer de sa forêt que des avantages limités et à caractère alimentaire. Seule la concession ouvre véritablement la voie à l'exploitation forestière, malgré la pétition de principe contenue dans l'article 112 du code forestier qui dispose que les communautés locales ont le droit d'exploiter leurs forêts.

Les plus grandes victimes du désordre constaté dans la gestion foncière actuelle en République Démocratique du Congo sont les femmes et les peuples autochtones pygmées. Des coutumes discriminatoires envers ces deux catégories d'usagers du sol et des forêts continuent à être appliquées, malgré les progrès législatifs. A l'intérieur des unités de production familiales, tous les champs mis en culture autant que les jachères dépendent directement du chef de famille et leurs produits lui reviennent, à charge naturellement pour lui d'entretenir la famille et d'éventuellement redistribuer des revenus. C'est lui qui, du reste, décide des champs à mettre en culture et des champs laissés en jachère. Les femmes ne jouissent dans la plupart des systèmes fonciers coutumiers que d'un droit de culture. Les régimes successoraux coutumiers les ignorent tout simplement.

Les peuples autochtones pygmées sont quant à eux considérés partout en République Démocratique du Congo comme des non-ayant-droits fonciers. Les ayants-droits fonciers que sont, selon le contexte, les chefs politiques, les chefs de terre, les membres des clans, des lignages ou des familles, ne cèdent pas de terre aux peuples autochtones ; mais utilisent leur force de travail sans contrepartie véritable. Ils les tolèrent sur leurs « terres ancestrales ».²

II. LES EXPERIENCES PILOTES DE SECURISATION FONCIERE

1. Opportunités pour Améliorer la Gouvernance Foncière en RDC

L'évolution des réflexions au niveau africain et international sur la sécurisation des droits fonciers des communautés locales, y compris sur l'élaboration de politiques et législations foncières adaptées au contexte national résulte aujourd'hui d'une panoplie d'outils, d'approches et de directives axés sur la bonne gouvernance foncière. Parmi ces outils, approches et directives on peut noter :

- Le cadre et lignes directrices (CLD) de l'Union Africaine (UA) sur les politiques foncières en Afrique qui plaident pour la reconnaissance de la légitimité des systèmes fonciers autochtones, le renforcement des droits fonciers des femmes, le développement des marchés fonciers et la gestion équilibrée des utilisations alternatives de la terre, c'est-à-dire autres que agricoles.
- Les directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des terres, des pêches et des forêts (VGGT) qui prônent :
 - (1) la prise en compte de tous les droits fonciers légitimes, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non,
 - (2) la protection de tous les détenteurs (et détentrices) des droits fonciers légitimes contre la perte arbitraire de leurs droits,

² S.MUGANGU, La tenure foncière et forestière coutumière dans les provinces de d'Ituri, du Kwilu, du Kasai Oriental et de Maindombe (Recherches en cours)

- (3) la promotion de l'exercice de ces droits, notamment par la reconnaissance des transactions portant sur ces droits et l'accessibilité aux services ;
- (4) l'accès à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes et des indemnités justes et rapides en cas de privation des droits fonciers légitimes pour cause d'utilité publique.

- Les outils développés par le réseau mondial des instruments fonciers (GLTN) facilité par ONU-Habitat, à savoir : la gestion foncière adaptée au contexte, le modèle de la tenure sociale (en Anglais *social tenure domain model – STDM*), les critères d'évaluation du genre, etc. Le STDM, facilite notamment la réalisation des différentes recommandations du CLD de l'UA et des directives de la FAO, spécifiquement pour les pays en développement, disposant d'une très faible couverture cadastrale surtout dans les zones rurales à gestion foncière coutumière.

En outre, les expériences de certains pays africains sont aussi intéressantes en termes d'inspiration pour le processus de réforme en cours en RDC. Parmi ces expériences, on peut retenir les plans fonciers ruraux au Bénin, les conventions locales de gestion des ressources naturelles au Sénégal, les registres de possessions et chartes foncières locales au Burkina Faso, les guichets fonciers et la certification foncière à Madagascar, la cartographie participative et les enquêtes parcellaires en RDC, les registres fonciers urbains au Bénin, etc.

Les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de ces outils et expériences, à savoir l'impératif d'assurer les droits fonciers et de propriété pour tous, de diminuer fortement les conflits et les dérives, de faire du foncier le moteur du développement économique et social, et de protéger l'environnement sont résumés et systématisés dans ce que le GLTN et l'ONU-HABITAT appelle la « Planification de l'occupation du sol réceptif à la tenure », la « Gestion foncière adaptée au contexte » et le continuum des droits.

Aussi, face aux problèmes et défis dans la gouvernance foncière en RDC, source d'incertitude et d'insécurité juridique, différents acteurs de la société civile ont initié des expériences visant à sécuriser la tenure foncière, spécialement en milieu rural. Certains ont entrepris de codifier les coutumes (SYDIP) ; d'autres ont recouru aux enquêtes parcellaires (ASOP, IFDP...) ou à la cartographie participative (RRN) en vue de délimiter les parcelles ou les terroirs villageois ; d'autres encore tentent de mettre en place des Systèmes d'Information Foncière (SIF) (ONU-Habitat/UCBC) en adaptant à leur contexte particulier le modèle du domaine de la tenure sociale (STDM).

Le souci exprimé et partagé qui se dégage des expériences innovantes est manifestement de ***mettre en place un mécanisme de gestion foncière décentralisée qui réconcilie la tradition, la modernité et les bonnes pratiques***. Ainsi, dans le cadre la réforme foncière en RDC, le PARF-RDC financé par CAFI/FONAREDD a inscrit dans sa stratégie d'intervention la mise en œuvre de 4 projets pilotes de sécurisation foncière dans les zones à enjeux REDD. Ces projets pilotes portent spécifiquement sur la mise en place d'un SIF simplifié, adapté au contexte des communautés, dénommé registre foncier communautaire (RFC). Les sites pilotes choisis sont localisés respectivement en Ituri, à Maindombe, au Kwilu et au Kasai Oriental.

La stratégie ainsi adoptée par le PARF-RDC relaye les mesures transitoires prévues par la feuille de route de la réforme foncière, laquelle propose notamment de : (1) initier la délimitation des espaces occupés par les communautés locales, et (2) impliquer formellement les chefs coutumiers dans la procédure d'attribution des terres et établir les modalités de cette

implication notamment (...) en reconnaissant une valeur intermédiaire à l'acte foncier délivré par ces autorités coutumières.

Le RFC concrétise ces mesures et les inscrit dans une longue durée. Il permet en effet, de combler une lacune du droit positif Congolais relativement aux droits fonciers légitimes des communautés locales. La question fondamentale est donc de savoir ce que c'est que le RFC et comment il est mis en place dans le contexte congolais à partir des sites pilotes mentionnés.

2. Un antécédent heureux : le projet de cadastre rural au Congo Belge (Lotissements agricoles ou paysannats)

Pour accélérer l'émergence de la propriété privée dans les sociétés indigènes et des logiques productives nouvelles, des paysannats pilotes ont été mis sur pied vers les années 1952-1953. Du point de vue de l'occupation des sols, selon le type de paysannat, l'attributaire du lot est soit individuel (chaque homme adulte et valide reçoit un lot dont il a l'usage exclusif pendant une durée déterminée), soit collectif, soit familial (le terrain loti est mis à la disposition du groupement envisagée, mais les membres se le distribuent chaque année suivant les besoins de chacun). Quel que soit le type de paysannat, le cultivateur n'a aucun droit de propriété individuelle sur la terre qu'il cultive ; il a néanmoins un droit de préférence pour la remise en culture du bien – fonds, après un cycle complet culture-jachère. En cas de décès, se ayant – droit succèdent à son droit ; sinon, le lot retombe dans le patrimoine du groupement (J. CLEMENT, in BACB, vol XLIII, 1952, p.152).

Aux yeux de l'administration coloniale, un tel système, loin de bousculer les usages locaux, était au contraire en étroite harmonie avec la conception foncière indigène, voire renforçait les usages. L'administration se faisait un devoir de respecter les propriétés foncières des groupements indigènes, lors des distributions des parcelles. (G. MALENGREAU, cite par G. KALAMBAY, 1973, p. 272). Ce principe du respect des coutumes traditionnelles a été assorti de deux tempéraments : d'une part le principe du respect des droits fonciers et immobiliers en général (des droits acquis), d'autre part le principe de finalité en vertu duquel lesdits droits doivent être ordonnés non seulement en vue de la satisfaction des intérêts individuels, mais également en vue de l'intérêt général.

Très concrètement, on devait, d'après la commission, arriver à identifier des <entités minimales à base de parente ou à caractère résidentiel dans lesquelles il existe un haut degré de coopération, de solidarité et de congénialité> auxquelles serait reconnue la personnalité juridique et un droit équivalent à la propriété du Code Civil. Au sein de ces <entités minimales>, les individus, ou plutôt les familles, obtiendraient un droit d'usage du sol, lequel durerait aussi longtemps que l'usage serait effectif. Ce droit d'usage serait à la fois héréditaire et toujours établi intuitu personne et, de ce chef, inaliénable et imprescriptible sauf l'accord du groupe.

En outre, ce droit pourrait donner lieu à la délivrance d'un titre reconnu par la loi. La Commission pour l'étude des problèmes fonciers précise, toutefois, que les titres reconnus seront ceux que reconnaissent les sociétés Congolaises et qui dérivent soit de relations de parente (unilatérales ou basées sur l'alliance, le pacte, l'amitié ou l'adoption), soit d'allégeance politique ou de relations contractuelles (Rapport, 1957, pp. 116-119). Pour sa part, Malengreau propose à ce propos:

1. « Que le droit d'occupation individuelle soit enregistré par le conservateur des titres fonciers de manière à ce qu'il puisse faire l'objet de transactions entre particuliers ;

2. Qu'un loyer soit versé au représentant de la communauté propriétaire à titre de tribut traditionnel, dont le montant serait fixé par les communautés elles-mêmes avec l'accord de l'administration coloniale, et
3. Qu'un impôt foncier soit perçu au profit du Trésor de la colonie en substitution à l'impôt de capitation » (MALENGREAU, in Zaïre, 1956, pp. 399-400).

Quoique porteuses de titres de propriété, les <entités minimales> seraient, quant à l'exercice de leur droits fonciers, placées sous la tutelle des conseils constituées à une échelle plus vaste, l'idée étant qu'il existe des groupes plus vastes dont ces entités constituent des segments, soit par des liens généalogiques, soit par des liens territoriaux, soit par différents autres arrangements sociaux, et que les représentants de ces divers segments se regroupent en conseils dont les sanctions et moyens de contrôle dépasseraient en puissance les intérêts des segments. En tout état de cause, des organismes désignés en conformité avec la structure propre des entités seraient habilités à agir pour le groupe aussi bien dans ses relations avec les tiers qu'a l'égard des membres du groupe (idem, p.130).

En perspective, toutefois, on espérait que la stabilisation des noyaux résidentiels, l'introduction de nouvelles techniques agricoles (engrais minéraux, mécanisation) et la plus-value des produits agricoles dans le cadre des paysannats favoriseraient l'individualisation et la stabilisation des droits d'usage.

Ces propositions de la Commission n'ont pas été coulées en législation. Elles ont néanmoins inspiré la réglementation et la pratique administratives. Des commissions d'enquête furent en effet constituées dans certaines provinces pour procéder à la reconnaissance d'entités foncières. Dans d'autres provinces, la coutume fut codifiée selon le schéma de la commission pour l'étude du problème foncier. Ainsi, l'instruction permanente n°23 du 4 janvier 1956 du Commissaire de district du Sankuru ordonna que la codification du régime foncier soit mise en pratique immédiatement et transmise aux juridictions indigènes appelées à examiner les différends.

C'est dans ce contexte que sont nés ce qu'on appelle les nouveaux contrats coutumiers, tels le contrat de location ou de cession définitive d'un droit d'occupation pérenne dans la province du Kasai, l'acte de reconnaissance d'accord foncier coutumier et l'acte de cession de terre, dit aussi <Bugule> dans le territoire de Kabare au Sud Kivu.

4. Projet de SIF en milieu rural : le RFC

Interrompue à l'accession du pays à l'indépendance, la réflexion renaît un demi-siècle plus tard après un constat de faillite totale du système mis en place par la loi du 20/07/1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Prolongeant les propositions de la commission pour l'étude du problème foncier au Congo Belge et capitalisant les initiatives innovantes de sécurisation foncière évoquées plus haut, la CONAREF entreprend des expériences pilotes visant à améliorer la gouvernance des terres rurales, plus particulièrement celles des communautés locales. Elle voudrait expérimenter une forme simplifiée de SIF dénommé RFC.

Le RFC est entendu à la fois comme un service public communautaire et un fichier des parcelles / champs gérés suivant les règles de la bonne gestion foncière à savoir :

- La légitimité des institutions foncières et des administrateurs fonciers est largement

reconnue par les citoyens;

- Les institutions foncières servent tous les citoyens, aussi bien le plus faible que le plus fort;
- Les institutions foncières fournissent des services qui correspondent aux besoins de leurs bénéficiaires, aussi bien dans la nature du services que dans son accessibilité;
- Les résultats provenant des services sont consistants, prévisibles et impartiaux;
- Les services sont fournis avec intégrité, transparence et de manière responsable;
- Les services sont durables et localement adaptables (FAO,2007).

Le RFC est un Système d'Information Foncière simplifié ordonné sur les objectifs d'un cadastre légal. Celui ci a pour objectifs l'identification du propriétaire d'une parcelle et la détermination des droits qu'il peut faire valoir sur cette parcelle. Il suppose donc que le statut juridique, l'état et les limites exactes de la parcelle soient clairement établis ainsi que les droits et servitudes afférents. La mise en place d'un cadastre à finalité légale exige une plus grande rigueur que celle d'un cadastre à but strictement fiscal.

On parle de cadastre simplifié lorsque n'est saisie et traitée qu'une partie des éléments d'information et/ou lorsque les procédures de saisie, de traitement, de stockage et de restitution des données ont été simplifiées. La simplification ne remet pas en cause, toutefois le caractère descriptif, exhaustif et permanent de l'inventaire.

3. Fondements du RFC

Le RFC trouve son fondement dans la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture. Suivant l'esprit et la lettre de cette loi, la gestion de terres agricoles ne relève plus de l'administration foncière. Un cadastre agricole mis en place par le gouverneur de province y pourvoit. Celui-ci a pour mission notamment de :

- « Proposer à l'autorité foncière l'octroi des concessions d'exploitation agricole ;
- Assurer la bonne audition des terres destinées à l'exploitation agricole ;
- Constater la mise en valeur des terres agricoles ;
- Conserver les documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation agricole

Le gouverneur de province détermine l'organisation et le fonctionnement du cadastre agricole ». (JORDC, n° spécial su 27/112/2011, p 2.)

Le RFC constitue une composante de ce cadastre agricole, une sous – structure en charge des terres des communautés locales. On conçoit en effet le cadastre agricole comme un biface constitué d'un côté du Registre des Concessions Agricoles et du RFC, de l'autre. Le Registre des Concession Agricoles (RCA) assure la bonne administration des terres destinées à l'exploitation agricole. Il exerce les attributions dévolues au cadastre agricole par l'article 13 de la loi (Cfr supra).

Le RFC exerce, mutatis mutandis, les mêmes attributions sur « l'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale (...), ensemble qui comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et des boisements utilisés régulièrement par la communauté locale » (Art 18 al 2). A la différence des terres destinées à

l'exploitation agricole qui sont concessibles, les droits fonciers reconnus à chaque communauté locale sont inaccessibles. «L'exercice collectif ou individuel de ces droits ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement ».

Le RFC permettra en outre de protéger concrètement les droits fonciers et forestiers des PA Pygmées. Le forum inter provincial de Bukavu sur la politique foncière nationale a retenu les options ci-après en ce qui concerne les concerne :

- ❖ « Que la politique foncière garantisse les droits collectifs de propriété aux peuples autochtones pygmées sur les espace/ terroirs qu'ils occupent ou qu'ils utilisent traditionnellement, un acte politique fondamental pouvant garantir les droits d'accès et de jouissance aux autochtones pygmées sur leurs espaces ancestraux mais aussi mettre fin aux fléaux de discrimination et marginalisation dont sont victimes ces derniers ;
- ❖ Que la politique foncière intègre les us et coutumes fonciers des peuples autochtones pygmées, leur pratiques traditionnelles, savoirs endogènes et mode de vie ;
- ❖ Que la politique foncière définisse des principes de rétrocession des terres aux autochtones pygmées dans les zones où ils ont été spolié arbitrairement soit par l'Etat ou par les particuliers et ce, sans compensation aucune conformément à la loi foncière du 20 juillet 1973 concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- ❖ Que la politique foncière aborde la problématique autochtone pygmée dans une perspective globale et systémique intégrant, à la fois, les questions relatives à l'accès à la propriété foncière collective et individuelle, aux mécanismes de jouissance et aux services sociaux de base ;
- ❖ Que la politique foncière ainsi que la loi foncière intègrent des mécanismes pouvant contribuer à la restauration de la dignité humaine des autochtones pygmées en mettant fin à ce système d'assujettissement « esclavagisme » et leur englobement par les coutumes des communautés bantous, nilotiques et soudanaises les privant ainsi de la jouissance du droit foncier coutumier reconnu a tous par la Constitution et les lois de la République ».

Relativement à l'option de la restitution, celle-ci est considérée aujourd'hui comme une exigence. La déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Projet), (in U.N. Doc. E/CN.4/1995/2 ; E/CN.4/Sub.2/1994/56, 28 octobre 1994, pages 105-115, réimprimé en (1995) 34 I.L.M.541, Art.27) dispose à cet égard : « Le peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisquées, occupées, utilisées ou dégradées sans leur consentement donnée librement et en indemnisation juste et équitable. Sauf si les peuples concernés en ont librement décidé autrement, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents du point de vue de leur qualité, de leur étendue et de leur régime juridique ».

4. Du projet d'édit type portant modalités de gestion foncière décentralisée et de sécurisation des droits fonciers

Au lieu d'être un instrument de pacification sociale et de développement économique, le système de gouvernance des terres en place a abouti à des résultats mitigés : insécurité de la tenure foncière en milieu urbain et rural, prédominance des pratiques en marge de la loi, prolifération des conflits fonciers, thésaurisation foncière, valorisation insuffisante des ressources en terre,... Par ailleurs, s'agissant particulièrement des terres des communautés locales, la loi de 1973 a créé l'incertitude quant à leur statut spécifique et l'insécurité quant aux droits des usagers en disposant que les droits de jouissance légalement acquis sur elles

conformément à la coutume seront réglés par une ordonnance du président de la République ; laquelle ordonnance n'a jamais été prise jusqu'à ce jour.

Devant l'ampleur des conflits fonciers dans toutes les entités rurales du pays, il s'impose d'instituer un dispositif de gestion foncière décentralisée à base coutumière qui sécurise les usagers coutumiers tout en les mettant à l'abri de l'arbitraire des autorités coutumières.

L'évolution législative plus récente enclenchée par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, notamment en ses articles 3,36, 196, 197 et 203, en consacrant la décentralisation comme nouveau mode de gestion du pays, tend à accorder plus de compétence aux autorités locales. Tel est particulièrement l'esprit de la Loi organique n° 08/816 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, notamment ses articles 35 et 84 al 6, de la Loi no15/015 du 25 août 2015 fixant le Statut des Chefs coutumiers, notamment son article 10. Dans ce contexte, un système de gestion foncière décentralisée paraît s'adapter le mieux à l'évolution sociopolitique actuelle, l'Entité Territoriale Décentralisée étant devenue un pallier important du pouvoir politique, et certaines autorités coutumières (le chef de chefferie en l'occurrence) étant devenues autorités politico administratives.

5. Processus de mise en place du RFC

La mise en œuvre du RFC suivra les étapes suivantes :

- | | |
|----------|--|
| Etape 1 | Identification des acteurs à impliquer |
| Etape 2 | Organisation des sessions d'information, de sensibilisation et de mobilisation des acteurs provinciaux et locaux |
| Etape 3 | Mise en place des instances locales de gestion foncière (comités fonciers locaux) |
| Etape 4 | Mise en œuvre de la procédure d'énumération et de certification communautaires des droits fonciers non titrés (enquêtes parcellaires dans les sites choisis) |
| Etape 5 | Cartographie participative des terroirs |
| Etape 6 | Production des cartes parcellaires |
| Etape 7 | Elaboration des chartes foncières locales |
| Etape 8 | Mise en place des livres fonciers (Registre des communs et Registre des parcelles/champs) |
| Etape 9 | Délivrance des certificats fonciers coutumiers |
| Etape 10 | Transmission des données au chef de Division du Cadastre |
| Etape 11 | Mise à l'échelle de l'expérience |

- Etape 12 Atelier national et capitalisation dans le document de politique foncière
- Etape 13 Formation du personnel de l'administration aux procédures et à l'utilisation des données du RFC

Conclusion

La mise en place du Registre nécessite un cadre légal adapté. Le cadre légal du foncier en RDC ne prévoit pas une telle démarche ou approche. L'idée est donc d'expérimenter cet outil et de prévoir un réaménagement du cadre juridique pour y intégrer les conditions favorable à sa formalisation et à sa généralisation dans le contexte congolais, notamment dans les provinces.

Ainsi le cadre juridique pour lequel les communautés pourraient plaider devraient inclure des mesures permettant de préciser et d'organiser la constatation, l'enregistrement et la cession des droits fonciers coutumiers. Seront aussi nécessaire des mesures législatives ou réglementaires permettant d'organiser les modalités de gestion foncière décentralisée et de sécurisation des droits fonciers au niveau provincial dans la perspective de la décentralisation de la gestion foncière et conformément à la constitution qui prévoit la compétence des provinces sur certaines matières, incluant les droits coutumiers, le foncier, la délivrance de titres fonciers et immobiliers, l'aménagement du territoire au niveau provincial, etc.

Le cadre légal à mettre en place devrait aussi permettre d'organiser la procédure de délimitation des terres agricoles et des terres des communautés locales, ainsi que d'opérationnaliser le cadastre agricole qui inclura les registres fonciers communautaires. Enfin, il devrait comporter une procédure d'élaboration des conventions locales de gestion des ressources naturelles afin de permettre aux communautés de gérer de façon autonome les terres et autres ressources naturelles de leurs terroirs.

Au-delà des conditions générales de succès du RFC, celui-ci doit être simple (en termes d'objectifs, de techniques et dans le choix des données recueillies) et acceptable par les acteurs. Il doit être appropriable et articulée avec la socio – culture locale. Le RFC mis en place doit être accepté par les populations concernées. Elles doivent comprendre la finalité et les avantages du système mis en place. Le RFC doit être également acceptable et appropriable par les administrations chargées de le mettre en place. La mise en œuvre du RFC doit être acceptée – et pas seulement subie – par l'ensemble des administrations qui en assureront la gestion directe, ainsi que par celles qui contribueront à l'alimenter et/ou qui en seront les principaux usagers. Sa mise en œuvre doit donc faire l'objet d'un consensus.