

# LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION FONCIÈRE EN RD CONGO FACE À LA MONTÉE DE LA TENDANCE À PRIVATISER LES ACTIFS NATURELS PAR LES FORCES ÉCONOMIQUES

**Floribert NYAMWOGA  
BAYENGEHA,**  
Land Policy,  
Agro Industrial  
Development and  
Ecology Consultant.  
CEO, Digital Media  
Production.  
flo.nyamwoga@  
gmail.com

## 1. La rationalité dans la gestion foncière en RD Congo

Dans la culture africaine, dans la culture humaine en général, la terre est un élément de pouvoir : pouvoir social, pouvoir économique, pouvoir politique ; contrôler la terre, c'est contrôler la société.

Les états se bâtissent sur des espaces, entrent en conflits autour des espaces, et les individus ont toujours cherché à acquérir des droits sur les espaces, pour diverses raisons. Dans notre culture africaine, les terroirs sont en fait des espaces de vie communautaire, sur lesquels des sociétés organisées traditionnellement s'établissent et développent leur civilisation.

Le système foncier congolais est construit autour d'un dualisme juridique : l'État, propriétaire foncier, ou, d'après les évolutions de la Constitution de 2006, détenteur de la souveraineté sur le sol, exerce ses droits à côté du pouvoir coutumier, détenteur de la légitimité sur le sol : il n'existe pas un seul centimètre carré de terre qui ne soit reconnu comme espace appartenant à une certaine communauté locale, qui y exerce ses droits légitimes de résidence et en tire sa subsistance.

Dans ce système, l'État confère la légalité sur la terre, à travers le régime de concessions, celles-ci étant entendues comme des cessions de droit sur un espace bien délimité pour un usage prédéterminé et pour une durée de temps bien définie, le tout étant porté par un contrat reprenant les clauses essentielles de la concession. En contrepartie, le concessionnaire paie à l'État concédant une taxe de superficie, un impôt sur l'activité exercée, et met la terre concédée en valeur selon la destination convenue. Ainsi, il

existe des concessions minières, agricoles, forestières, de conservation, etc., et chaque type de concession est sous-tendue par une Loi sectorielle bien précise. Le Code minier et le Règlement minier définissent plus en détails les modalités d'exploitation du sous-sol à des fins minières, la Loi sur l'Agriculture organise l'exercice de l'activité agricole, le Code forestier l'exploitation de la forêt, la Loi sur la Conservation l'exercice de la conservation, etc.

Dans l'esprit du législateur congolais, l'accès à la terre est circonscrit par les trois éléments : un usage précis, une durée définie, et une délimitation (mesurage / bornage) précise de l'espace faisant l'objet de concession des droits. Pour ce qui est de la durée, deux exceptions se dégagent des dispositions légales courantes : l'espace pour construire leur habitation est concédé à perpétuité aux citoyens congolais, et la concession forestière au bénéfice des communautés locales est également perpétuelle. Toutes les autres formes de concession ont une limite temporelle précisée dans les termes du contrat, et aucune ne laisse entrevoir une quelconque forme de reconduction tacite, celle-ci devant faire l'objet d'une démarche établie par la Loi. Ainsi, dans ce système foncier dualiste, seules les communautés locales ont le droit de disposer de leurs terres sans les limitations de temps du régime de concession<sup>1</sup>.

Le législateur a pris trois précautions essentielles pour limiter les abus en matière d'attribution de titres d'occupation foncière, quelle qu'en soit la destination :

- L'enquête préalable, pour s'assurer que les espaces faisant l'objet de la demande sont quittes de tous droits, y compris ceux des communautés locales ;
- Le titre d'occupation provisoire, pour s'assurer de la capacité de mise en valeur de la terre par le demandeur ;
- L'enquête de mise en valeur, sanctionnée par un PV de constat de mise en valeur, avant de délivrer le titre d'occupation effective.

En plus de ces garde-fous, la section 4 (Articles 181 à 189 de la Loi Foncière) établit les règles de compétence, la section 5 les règles de procédure (Articles 190 à 203) pour l'accès à la concession.

Certaines activités sectorielles mettent en place une réglementation contraignant l'exploitant à garantir l'intégrité de l'espace qui lui est concédé, à la fin de son exploitation. Pour les mines, il y a une obligation de restauration du site après l'exploitation, et pour l'exploitation forestière il y a une obligation de reboisement pour compenser les coupes effectuées. Ainsi, la terre congolaise devrait être utilisée de la manière la plus rationnelle et la plus durable possible, pour satisfaire aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de

---

<sup>1</sup> Voir l'article 369 de la Loi dite Foncière.

pouvoir également satisfaire leurs besoins. De même, l'État, à travers les services concernés, devrait continuer à exercer un contrôle permanent sur les terres concédées afin de s'assurer du respect des termes du contrat.

## **2. La compétition sur la terre : une prévalence des pratiques sur la Loi**

De manière générale, il est noté que les pratiques courantes sur le foncier sont la plupart des fois en marge de la loi. Deux pratiques sont les plus susceptibles de conduire à l'accaparement des terres : les transactions foncières sur base de spéculation et les occupations foncières sans titre.

- a. Les transactions foncières : la plupart des transactions ont lieu vers la fin de la durée de la concession : une emphytéose de 25 ans sur 100 ha, par exemple, qui serait « mise en vente » la 24<sup>e</sup> année, pose déjà problème : le nouvel acquéreur n'a acheté des droits que pour une année. Mais en est-il conscient ?
- b. Les occupations irrégulières (sans titre) : des formes d'accaparement de terre et de thésaurisation foncière :
  - a. En milieu urbain, le taux d'inscription des parcelles au registre est très faible : une étude de la Banque Mondiale a révélé que si on doit continuer à attribuer les titres au rythme actuel, il faudra 300 ans pour couvrir toutes les parcelles du pays.
  - b. En milieu rural, l'occupation coutumière n'a pas besoin d'être documentée, tant que les terres sont à l'usage des communautés locales. Cependant, la prévalence des conflits et contestations a poussé certains chefs, en milieu rural, à mettre en place des systèmes plus ou moins complets d'enregistrement des droits qu'ils accordent en vertu des coutumes locales.
  - c. Il existe une forme d'occupation foncière irrégulière à grande échelle faite par l'élite. La démarche consiste à obtenir de l'Administrateur du Territoire un Procès-verbal de constat de vacance de terres après avoir conclu un arrangement avec le chef de terre, et de ne plus poursuivre la démarche auprès de l'Administration sectorielle. La plupart de ces terres sont sollicitées à des fins d'exploitation agricole, et il s'agit souvent des superficies considérables, allant des dizaines d'hectares à plusieurs milliers dans certains cas. Il se pose donc une question à ce niveau : quel est le statut juridique d'une terre occupée dans ces conditions ? Le phénomène est d'une telle ampleur qu'il commence à pousser certains acteurs du fonciers à demander de l'État une revue légale des occupations foncières. Ce phénomène est visible pour tous ceux qui se

rendent vers Maluku<sup>2</sup> : tout au long de la route, il y a des écriteaux mentionnant « ferme de tel », « concession telle », mais il n’y a pas d’activité visible sur les terres ainsi signalées. Pire encore, la plupart de ces « fermes » ou « concessions » ne sont couvertes par aucun titre. Étant ainsi soustraites à la fois au système de valorisation et de taxation organisé par les concessions et au contrôle de l’État, ces terres ainsi thésaurisées sont une forme très pernicieuse d’accaparement de terres, les communautés qui les ont cédées n’ayant plus le droit d’en faire un quelconque usage.

- d. Les concessionnaires ordinaires ou emphytéotiques, de manière générale, ignorent la démarche de renouvellement de leur titre à son expiration. Ou même le passage du contrat provisoire à un titre définitif. Cette situation est très courante surtout pour les anciennes concessions agricoles, dont les titres ne sont que très rarement renouvelés. Ceci est par ailleurs à la base de conflits récurrents entre des concessionnaires sans titre en cours de validité et les communautés, surtout dans les provinces où la présence de telles concessions laisse trop peu de terres à l’usage des communautés locales (Nord et Sud Kivu, Ituri, Équateur, etc.). Très souvent, de telles concessions n’organisent même plus leurs activités d’exploitation initiales, et ne jouent donc plus de rôle économique pour les communautés.

Des instruments de régulation annoncés par la Loi mais qui traînent à être pris, ou qui sont très peu connus par les usagers.

a. Article 71 de la Loi Foncière :

“Article 71 :

*Une Ordonnance présidentielle fixe :*

*1° les règles régissant la création des circonscriptions urbaines, leur détermination et la mise sur le marché de parcelles de terre dans ces circonscriptions ;*

*2° les critères qui déterminent les diverses catégories des terres, les prix, loyers et redevances y afférents et les conditions spécifiques applicables à chacune de ces catégories ;*

*3° les conditions générales de mise en valeur pour chaque catégorie de terre, si besoin en est ;*

*4° les conditions relatives au maintien et au changement de la destination des terres ;*

*5° les mesures de publicité obligatoires ;*

*6° les critères qui déterminent la priorité pour l’obtention de concessions ;*

---

2 Maluku est une commune urbano-rurale dans la périphérie de Kinshasa (RDC).

- 7° les conditions relatives à l'introduction des demandes ;*
- 8° les frais auxquels donnent lieu l'examen des demandes, l'établissement des contrats, les annotations, les constats de mise en valeur et la délivrance des copies de contrats et de plans ;*
- 9° les taxes d'extraction et de prélèvements des matériaux qui ne sont pas considérés comme des substances concessibles par la législation sur les mines et les hydrocarbures ;*
- 10° les formalités de résiliation, de résolution, de transferts et de renouvellement des contrats ainsi que de renonciation.*

b. Articles 387 – 389 sur les terres des communautés locales

*Article 387 :*

*Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente Loi, des terres domaniales.*

*Article 388 :*

*Les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux.*

*Article 389 :*

*Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une Ordonnance du Président de la République.*

d. Une Administration en manque de moyens.

L'Administration foncière, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, ne peut pas répondre aux attentes ni de l'État, ni des usagers, par rapport aux missions qui lui sont confiées, à savoir une gouvernance responsable des terres. En effet, les ressources humaines y affectées sont essentiellement constituées de « Nouvelles unités », des personnes non immatriculées à la Fonction Publique, mais qui effectuent des prestations pour le compte de l'État.

L'Administration Foncière est sous-équipée, avec des instruments de travail surannés, et sans la mobilité nécessaire pour effectuer les inspections qui permettraient d'avoir une plus grande maîtrise de la terre.

### **3. Les forces économiques et le contrôle de la terre et de ses ressources.**

L'encadrement de l'utilisation foncière à grande échelle en République Démocratique du Congo reste encore très peu organisé : en effet, entre le Code Minier et des Hydrocarbures, la Loi sur l'Agriculture et la Loi sur la Conservation, il y a très peu de protection offerte aux communautés

contre les ambitions foncières des grands capitaux voulant investir dans les mines, l'exploitation forestière ou l'agrobusiness. En effet, le Code minier accorde de facto des droits fonciers aux concessionnaires miniers, sans vraiment tenir compte des besoins des communautés, et en privilégiant plutôt les ambitions du demandeur. Il en est de même du Code Forestier qui, cependant, a introduit certaines innovations pour protéger les droits des communautés locales et intégrer la prise en compte de leurs désidératas dans le plan d'exploitation.

Malheureusement, dans l'état actuel de nos lois, l'Administration Foncière ne peut pas faire grand-chose car elle n'est pas compétente sur les mines et la forêt. Ce qui laisse une bonne partie des terres congolaises sous le contrôle des administrations sectorielles différentes de l'Administration Foncière.

Ceci ressort clairement dans le tableau ci-dessous, qui décrit les différentes compétences sur la terre telles qu'organisées par diverses lois sectorielles.

## Aperçu des compétences sur les espaces organisées par les différentes lois sectorielles et leur incidence sur la tenure locale

| MINISTÈRE DES MINES         | Les mines, carrières et rejets                  | Code Minier (2002)<br>Élaboration de la politique nationale en matière des mines et carrière<br>Octroi des titres miniers<br>Octroi des titres de carrière<br>Gestion du Cadastre minier | Droits sur les mines et carrières et non reconnus<br>Reconnaissance mitigée du droit à la consultation<br>Participation aux processus décisionnels non reconnue<br>Accord préalable non reconnu<br>Garanties d'indemnisation et/ou de compensation en cas de perte ou de modification des droits locaux préexistants non reconnus<br>Droit à la justice de proximité non reconnu                    |
|-----------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministère des Hydrocarbures | Les hydrocarbures (solides, gazeux et liquides) | Loi Hydrocarbures (1981)<br>Élaboration de la politique nationale en matière d'hydrocarbures<br>Octroi des titres d'hydrocarbures (contrats de partage de production)                    | Consultation et accord préalable non reconnus<br>Participation aux processus décisionnels non reconnue<br>Garanties d'indemnisation et/ou de compensation en cas de perte ou de modification des droits locaux préexistants non reconnus<br>Existence des mécanismes de partage des revenus observés dans la pratique, mais non légalement reconnus.<br>Droit à la justice de proximité non reconnu |

|                                                                                            |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>MINISTÈRE<br/>DE L'ENVIRONNEMENT,<br/>CONSERVATION<br/>DE LA NATURE ET<br/>TOURISME</p> | Les forêts                                                                                                                                                                                          | <p>Loi forestière (2002)</p> <p>Élaboration de la politique nationale en matière forestière<br/>Octroi par adjudication des concessions forestières pour l'exploitation industrielle du bois d'œuvre<br/>Création des forêts classées<br/>Gestion du Cadastre Forestier<br/>Découpage du domaine forestier en unité forestière d'aménagement (arrêté Ministre)<br/>Approbation des plans d'aménagement des unités forestières d'aménagement (arrêté Ministre)</p> | <p>Droits coutumiers forestiers reconnus</p> <p>Droit à la consultation reconnue, mais reste à rationaliser</p> <p>Participation aux processus décisionnels reconnue, mais reste à rationaliser</p> <p>Garanties d'indemnisation et/ou de compensation en cas de perte ou de modification des droits locaux préexistants reconnus, mais mal appliqué (à rationaliser)</p> <p>Consultation avec Accord préalable reconnu dans une certaine mesure, encore en expérimentation et à rationaliser</p> <p>Droit à la justice de proximité non reconnu</p> |
|                                                                                            | La faune sauvage                                                                                                                                                                                    | <p>Loi sur la chasse (1982)</p> <p>Élaboration de la politique en matière de conservation de la biodiversité<br/>Création des réserves de faune, totale ou partielle<br/>Délivrance</p>                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                            | Les terres du domaine foncier public affectées à la conservation, érigées en aires protégées et faisant parties du mandat statutaire de ICCN (Institut Congolais pour la Conservation de la Nature) | <p>Loi conservation 1969</p> <p>Loi secteurs sauvegardés</p> <p>Loi sur la chasse 1982</p> <p>Élaboration de la politique nationale en matière de conservation de la nature</p> <p>Initiative de création des Réserves Naturelles Intégrales et des Parcs Nationaux</p> <p>Tutelle technique ICCN</p>                                                                                                                                                             | <p>droit à la consultation non reconnue</p> <p>Participation aux processus décisionnels non reconnue</p> <p>Garanties d'indemnisation et/ou de compensation en cas de perte ou de modification des droits locaux préexistants non reconnus</p> <p>CLIP non reconnu</p> <p>Droit à la justice de proximité non reconnu</p>                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                            | Les services environnementaux                                                                                                                                                                       | <p>Loi forestière 2002</p> <p>Décret 2011 concession conservation</p> <p>Arrêté 2012 REDD+ :</p> <p>Octroi de gré à gré des concessions de conservation</p> <p>Signature du contrat de partenariat pour la valorisation des services environnementaux</p>                                                                                                                                                                                                         | <p>Droits coutumiers fonciers et forestiers reconnus</p> <p>Consultation reconnue par voie d'enquête publique préalable, mais reste à rationaliser</p> <p>Participation aux processus décisionnels reconnue, mais reste à rationaliser</p> <p>Garanties d'indemnisation et/ou de compensation en cas de perte ou de modification des droits locaux préexistants reconnus, mais mal appliqué (à rationaliser)</p> <p>CLIP reconnu, mais insuffisamment réglementé</p> <p>Droit à la justice de proximité non reconnu</p>                              |



|                                         |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MINISTÈRE DES<br>AFFAIRES FON-<br>CIÈRE | Les terres du domaine privé<br>de l'État                                | Loi foncière du 20 juillet 1973<br><br>Gestion du domaine foncier privé de l'État, en ses usages sui-<br>vants : résidentiels, administratifs, commerciaux, industriels,<br>agricoles.<br>Élaboration de la politique nationale en matière foncière<br>Création des lotissements dans les villes ou cités ;<br>Élaboration et gestion des instruments cadastraux ;<br>Gestion des registres fonciers<br>Octroi des concessions foncières (perpétuelle et ordinaires)<br>pour les différents usages susmentionnés | Droits fonciers coutumiers reconnus, mais non sécurisés ;<br>Droit à la consultation reconnu par voie d'enquête de vacance des<br>terres, mais restant de façade, et donc à rationaliser<br>Droit à la participation au processus décisionnel non reconnue<br>CLIP non reconnu<br>Compensations et indemnisation non garanties en cas de perte<br>ou de modification des droits locaux préexistants<br>Droit à la justice de proximité non reconnu                  |
| Ministère de<br>l'agriculture           | Les terres du domaine privé<br>de l'État affectées à l'agri-<br>culture | Élaboration de la politique nationale en matière d'agricultu-<br>re, de pêche et d'élevage                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Droits fonciers coutumiers reconnus, mais non sécurisés ;<br>Droit à la consultation reconnu par voie d'enquête de vacance des<br>terres, mais restant de façade, et donc à rationaliser<br>Droit à la participation au processus décisionnel non reconnue<br>CLIP non reconnu<br>Compensations et indemnisation non garanties en cas de perte<br>ou de modification des droits locaux préexistants<br>Droit à la justice de proximité reconnu et reste à organiser |

|                                                                     |                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>MINISTÈRE EN<br/>CHARGE DE<br/>L'URBANISME &amp;<br/>HABITAT</p> | <p>Les aspects d'Aménagement<br/>du Territoire et d'implanta-<br/>tion des villes.</p> | <p>Décret Urbanisme 1957/Ordonnance n°12/008</p> <p>Élaboration de la politique nationale d'aménagement du territoire</p> <p>Évaluation des potentialités du territoire en ce qui concerne les RN</p> <p>Répartition des terres (espaces) entre différents usages sectoriels (et donc entre différents ministères)</p> <p>Contrôle &amp; surveillance des utilisations/ occupations des espaces</p> <p>Élaboration des plans d'aménagement interprovinciaux</p> <p>Supervision des processus d'élaboration des plans d'aménagement provinciaux</p> | <p>Consultation garantie ;</p> <p>Droit à la participation aux processus décisionnels non reconnu</p> <p>Compensations et indemnités non prévues lorsque la mise en œuvre des plans d'aménagement affecte les droits locaux</p> <p>CLIP non reconnu</p> <p>Droit à la justice de proximité non reconnu</p> |
|                                                                     | <p>Les aspects d'Urbanisme et<br/>Habitat</p>                                          | <p>Loi foncière</p> <p>Décret Urbanisme 1957</p> <p>Dispositions Ordonnance n°12/008</p> <p>Élaboration de la politique nationale en matière d'urbanisme</p> <p>Supervision des processus d'élaboration des plans d'aménagement urbain (ou plan d'urbanisme)</p> <p>Gestion du domaine immobilier privé de l'État</p>                                                                                                                                                                                                                              | <p>Consultation garantie</p> <p>Droit à la participation aux processus décisionnels non reconnu</p> <p>Compensations et indemnités non prévues lorsque la mise en œuvre des plans d'aménagement affecte les droits locaux</p> <p>CLIP non reconnu</p> <p>Droit à la justice de proximité non reconnu</p>   |

Des pistes de solution : la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers locaux.

La réforme actuelle du secteur foncier prévoit de mettre en place un cadre pour harmoniser les dispositions légales ayant incidence sur le foncier qui seraient intégrées dans d'autres lois sectorielles. Malheureusement, cet agenda n'est pas suffisamment mis en œuvre à ce jour.

Une des pistes de solution – envisagée par le processus de la réforme foncière – est la décentralisation de la gouvernance foncière, visant à organiser un système d'information foncière qui permettra d'enregistrer même les droits informels organisés par les différentes autorités coutumières ;

L'appropriation privative de la terre a également été sérieusement envisagée, mais il apparaît que ni la société, ni les politiques ne sont encore prêts à cela. Par contre, il est aussi envisagé la délivrance des titres fonciers coutumiers qui, sans se substituer au Certificat d'Enregistrement, permettent quand même, à l'issue d'enquêtes formelles et des travaux de terrain, d'organiser l'enregistrement des droits fonciers locaux sous leurs différentes formes, faisant ainsi évoluer le système foncier coutumier de l'oralité vers une documentation écrite des droits.

Au niveau de l'Union Africaine, il existe une dynamique amenant les pays à mieux organiser les utilisations foncières à grande échelle afin de maintenir les équilibres socioéconomiques autour du foncier tout en créant de l'espace pour le développement agricole à grande échelle, car, il apparaît que les pays africains peuvent renforcer leurs économies par l'agribusiness et d'autres utilisations foncières à grande échelle (infrastructures, mines, urbanisme, hydrocarbures, etc.), mais devraient trouver le juste équilibre avec les besoins en terres des communautés pour leur subsistance ainsi qu'une utilisation durable. ■