

**R** RAINFOREST  
FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

**A LA RECHERCHE D'UN DROIT  
FONCIER PROTECTEUR DES  
POPULATIONS DES ZONES  
FORESTIÈRES EN RÉPUBLIQUE  
DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

Octobre 2014



**SÉRIE  
SOUS LA CANOPÉE**



Par Pierre Etienne KENFACK  
Professeur agrégé des Facultés de droit

---

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont  
celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement  
celles de la Rainforest Foundation UK

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>6</b>	<b>DEUXIÈME PARTIE :</b>	<b>42</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b>	<b>14</b>	Les droits des populations des zones forestières sur les ressources en République Démocratique du Congo	
Les droits des populations des zones forestières sur les terres en République Démocratique du Congo		<b>CHAPITRE 1 :</b> Les droits des populations des zones forestières sur les ressources fauniques en République Démocratique du Congo	<b>45</b>
<b>TITRE 1 :</b> L'état actuel des droits des populations des zones forestières sur les terres en République Démocratique du Congo	<b>17</b>	<b>SECTION 1 :</b> Le principe de l'interdiction d'accès des populations aux ressources fauniques	<b>46</b>
<b>CHAPITRE 1 :</b> La négation des droits fondamentaux des populations sur les terres	<b>18</b>	<b>SECTION 2 :</b> Portée du principe de l'interdiction et recommandations de correction	<b>48</b>
<b>SECTION 1 :</b> Le processus de négation des droits fonciers fondamentaux des populations sur les terres	<b>19</b>	<b>CHAPITRE 2 :</b> Les droits des populations des zones forestières sur les ressources forestières en République Démocratique du Congo	<b>49</b>
<b>SECTION 2 :</b> Les effets de la négation des droits fonciers fondamentaux des communautés sur leurs terres	<b>22</b>	<b>SECTION 1 :</b> Les droits de propriété des populations sur les ressources forestières en République Démocratique du Congo	<b>50</b>
<b>CHAPITRE 2 :</b> L'institution de conditions d'accès et de maintien sur les terres difficiles à remplir par les populations des zones forestières	<b>25</b>	<b>SECTION 2 :</b> Les droits d'usage des populations des zones forestières sur les ressources	<b>52</b>
<b>SECTION 1 :</b> Des conditions d'accès à la jouissance des terres difficiles à remplir par les populations des zones forestières	<b>26</b>	<b>CHAPITRE 3 :</b> Les droits des populations des zones forestières sur les ressources pétrolières et minières en République Démocratique du Congo	<b>53</b>
<b>SECTION 2 :</b> L'institution de conditions de maintien sur les terres difficiles à remplir par les populations des zones forestières	<b>29</b>	<b>SECTION 1 :</b> Le principe du refus de tout droit aux populations sur les ressources minières et pétrolières	<b>54</b>
<b>TITRE 2 :</b> Recommandations en vue de la protection et de la promotion des droits des communautés des zones forestières sur les terres en République Démocratique du Congo	<b>31</b>	<b>SECTION 2 :</b> Portée du principe de refus	<b>55</b>
<b>CHAPITRE 1 :</b> Recommandation générale n°1 : La restauration des droits fonciers fondamentaux des populations congolaises sur les terres	<b>32</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES</b>	<b>56</b>
<b>SECTION 1 :</b> Fondements de la recommandation	<b>33</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE</b>	<b>61</b>
<b>SECTION 2 :</b> Mise en œuvre de la recommandation	<b>35</b>		
<b>CHAPITRE 2 :</b> La sécurisation des droits reconnus aux populations sur les terres	<b>38</b>		
<b>SECTION 1 :</b> Mesures générales	<b>39</b>		
<b>SECTION 2 :</b> Mesures spécifiques à la sécurisation des droits des peuples autochtones	<b>41</b>		



<b>CADEM</b>	Centre d'Accompagnement de la population pour le Développement de Mai-Ndombe	<b>GASHE</b>	Groupe d'Action pour Sauver l'Homme et son Environnement
<b>CITES</b>	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	<b>OIT</b>	Organisation Internationale du Travail
<b>CLIP</b>	Consentement Libre, Préalable et Informé	<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>CODELT</b>	Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité	<b>RDC</b>	République Démocratique du Congo
<b>COMIFAC</b>	Commission des Forêts d'Afrique Centrale	<b>RFUK</b>	The Rainforest Foundation UK
<b>CONAREF</b>	Commission Nationale de la Réforme Foncière	<b>RRN</b>	Réseau Ressources Naturelles
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture	<b>UA</b>	Union Africaine



# INTRODUCTION GÉNÉRALE



Depuis juillet 2012, suite à un atelier national sur le foncier avec l'adoption d'une feuille de route consensuelle, la République Démocratique du Congo (RDC) s'est engagée dans un vaste chantier de réforme de sa législation foncière basé sur trois slogans majeurs : « la terre pour nous unir et non pour nous diviser ; la terre pour nous enrichir et non pour nous appauvrir ; la terre pour nous faire vivre et non pour nous faire tuer »<sup>1</sup>.

Pour mettre en œuvre ce choix dans un pays dans lequel la terre est source de nombreux enjeux, le Premier Ministre a, par décret daté du 31 mai 2013, créé auprès du Ministère des affaires foncières chargé de conduire le processus une commission nationale de la réforme foncière en sigle « CONAREF », en lui confiant la mission de coordonner, orienter et suivre le processus de réforme foncière<sup>2</sup>. La CONAREF, qui est chargée de faciliter la mise en œuvre des options définies par le document de programmation

souhaitant une réforme inclusive, participative, intégrée et innovatrice, ne peut négliger aucune proposition utile. Pour que cette entreprise intègre dans son agenda la protection et la promotion des droits fonciers des populations des zones forestières, la Rainforest Foundation UK a proposé d'apporter sa contribution au processus de réforme.

A cet effet, elle a commandé auprès d'un expert indépendant une étude visant à mettre en perspective les forces et les faiblesses de la législation foncière congolaise relativement au traitement des droits fonciers des populations des zones forestières et à formuler des propositions réalistes de réformes basées à la fois sur la science juridique forestière et foncière et sur les réalités congolaises mises en perspectives par la littérature juridique et sociale du pays, des enquêtes de terrain et des entretiens avec les autorités, les acteurs du foncier, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) locales et les populations. Pour comprendre le sens et le contenu de l'étude, il est important d'avoir des informations sur la République Démocratique du Congo (I), le sens des concepts clés (II), la problématique et son intérêt (III), ainsi que la méthodologie et le plan choisi pour la présentation des résultats (IV).

<sup>1</sup> Cf. Ministère des affaires foncières, Réforme foncière, document de programmation, réalisé avec l'appui technique de UN-Habitat.

<sup>2</sup> Décret n° 13-016 du 31 mai 2013 portant création, organisation et fonctionnement de la commission nationale de la réforme foncière en sigle « CONAREF ».

## I. PRÉSENTATION DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La République Démocratique du Congo (RDC) est un pays d'Afrique centrale qui s'étend de l'océan atlantique au plateau de l'Est et correspond à la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Il est limité à l'ouest par l'enclave de Cabinda en Angola et la République du Congo, au nord par la République centrafricaine et le Sud Soudan, à l'est par l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie, et au sud par la Zambie, et l'Angola. Ancienne colonie belge, indépendant depuis 1960, le pays s'est appelé Zaïre de 1971 à 1997 sous le règne de Mobutu Sesse Seko, avant d'être rebaptisé République Démocratique du Congo par Laurent-Désiré Kabila. Onzième Etat du monde par sa superficie avec 2 345 409 km<sup>2</sup>, il est le quatrième pays le plus peuplé d'Afrique avec une population estimée en 2012 par la Banque Mondiale à 65,71 millions d'habitants, dont près de 40 à 50 millions de personnes dépendant directement ou indirectement de la forêt.

La RDC est le deuxième plus vaste pays d'Afrique après l'Algérie. Le nord du pays est un des plus grands domaines de forêt équatoriale au monde, l'est du pays borde le Grand Rift Est-Africain, domaine des montagnes, des collines et des grands lacs. Le sud et le centre, domaine des savanes arborées, forment un haut plateau riche en minerais. À l'extrême ouest, sur une quarantaine de kilomètres au nord de l'embouchure du fleuve Congo, s'étale une courte côte sur l'océan Atlantique. Plusieurs centaines d'ethnies forment la population du pays ; le français est la langue officielle et quatre langues bantous ont le statut de langue nationale : le Kikongo, le Lingala, le Tshiluba et le Swahili.

L'économie repose principalement sur le secteur primaire : agriculture et exploitation minière. Depuis la colonisation belge, elle est fortement tournée vers l'exportation, notamment des produits miniers. L'agriculture reste le principal secteur de l'économie, ce qui exacerbe les tensions sur les terres que la loi range dans la propriété de l'Etat. C'est ce qui ressort d'une loi votée le 7 juin 1966 dite loi Bakajika, du nom du Député qui l'a proposée. Cette loi qui visait à remettre de l'ordre dans le domaine foncier en récupérant les meilleures terres que les colons avaient confisquées, confirmée par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, proclame que « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat congolais ». Totalement déconnectée des réalités coutumières et sociales, cette disposition qui n'a jamais pu véritablement s'imposer est aujourd'hui décriée. Ceci constitue un des points fondamentaux à considérer par la réforme du régime foncier entreprise par l'Etat congolais depuis 2012.

<sup>3</sup> Cf. Résumé exécutif du document de programmation sur la réforme foncière en RDC op. cit.

<sup>4</sup> Cf. *Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT*, par G. CORNU,

Au-delà de cette disposition, le document stratégique de réforme foncière en RDC porte une critique sévère sur l'ensemble de la loi de 1973 et indique quelques défis de sa réforme en ces termes : « le caractère obsolète de la loi du 20 juin 1973 et son inadaptation aux nouvelles dynamiques socio-économiques liées aux exigences de développement et de lutte contre la pauvreté [...], les conflits entre la loi et les coutumes en milieu rural, l'émergence des conflits fonciers qui constituent une menace à la paix et à la cohésion sociale surtout dans les zones post-conflit, le blocage des investissements nationaux et internationaux et les conflits institutionnels entre ministères impliqués dans la gestion foncière sont autant de facteurs qui témoignent du malaise dans le secteur foncier. »<sup>3</sup>

## II. CLARIFICATION DES CONCEPTS CLÉS

Pour bien comprendre cette étude, les concepts : « promotion », « droits », « fonciers », « droits fonciers individuels », « droits fonciers collectifs », « populations des zones forestières », méritent d'être clarifiés.

Le mot « promotion » a en droit le même sens que dans le langage courant. C'est l'action de promouvoir, de pousser en avant, d'élever à un niveau supérieur. On peut promouvoir en faisant voir ce qui est caché ou en poussant en avant ce qui n'est pas bien vu. Dans cette étude, la promotion concerne les droits fonciers des populations des zones forestières. Mais que signifient chacun de ces termes ou groupes de mots ?

Le mot « droit » a plusieurs sens, dont deux principaux sont généralement mis en avant. Dans un premier, il désigne l'ensemble des règles qui organisent la vie dans une société et dont le respect est assuré, au besoin, par la force publique. On l'appelle droit objectif, par opposition aux droits subjectifs. On peut ainsi parler du droit congolais. Dans un second sens, le mot « droit » désigne les prérogatives que le droit objectif reconnaît à une ou plusieurs personnes et qui leur permettent de tirer d'une chose des utilités, ou d'exiger d'autres personnes des prestations ou des abstentions (de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose)<sup>4</sup>. Ces prérogatives peuvent donc s'exercer à l'égard d'une chose ou d'une personne. Lorsqu'elles sont exercées à l'égard d'une personne, on les qualifie de droits personnels. Exercées à l'égard d'une chose ce sont des droits réels.

Le mot « foncier » désigne ce qui a un rapport avec la terre<sup>5</sup>. A l'analyse, ce qui a un rapport avec la terre c'est à la fois : le sol ou fonds de terre, le dessus du sol et le dessous ou sous-sol. Dans le dessous on retrouve les produits des mines, carrières, gisements, ou les nappes phréatiques. Sur le dessus on retrouve les végétaux, la faune et les eaux de surface. L'ensemble de ce qu'on retrouve au-dessus et au-dessous des fonds de terres constituent les ressources.

Quadrige, Paris ; F. TERRE, *Introduction Générale au Droit*, 7ème édit. Paris, Dalloz, 2006, p. 3

<sup>5</sup> *Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT*, op. cit.

Sur cette base, il est permis de dire que le foncier regroupe à la fois les fonds de terres ou sol et les ressources. C'est dans ce sens qu'est considéré le mot foncier dans la présente étude. Par droits fonciers dans celle-ci, il faudra donc entendre les prérogatives reconnues par le droit objectif aux personnes sur la terre et sur les ressources. Ces prérogatives peuvent être individuelles ou collectives. On parle alors de droits individuels ou collectifs.

Les droits individuels sont ceux qu'une personne, un individu exerce sur une chose sans concurrence avec les autres. Elles s'exercent sur une chose sur laquelle le titulaire a l'exclusivité des droits. Il en est ainsi d'un droit de propriété ou de jouissance individuelle sur une parcelle de terre.

Les droits collectifs sont des prérogatives qui s'exercent sur une chose commune, sans exclusivité. Le titulaire de la prérogative l'exerce en tenant compte des droits des autres personnes sur la même chose. Il en est ainsi des droits d'une communauté sur les terres du clan ou de toute autre forme de communauté.

Le mot « population » désigne l'ensemble des personnes vivant sur un même territoire. Il désigne aussi bien les personnes prises en tant qu'individualités que les communautés organisées en groupement<sup>6</sup>. Par populations des zones forestières, il faut donc entendre l'ensemble des personnes vivant dans les zones forestières. On pourrait se contenter de cette définition si la catégorie était homogène et avait des préoccupations identiques. Or, il n'en est rien, dans les pays du bassin du Congo cohabitent au sein de la zone forestière deux grandes catégories de populations aux conditions et destins divers : les bantous et les peuples autochtones. Les bantous sont les plus nombreux et occupent l'essentiel des zones forestières et même du territoire du pays, alors que les peuples autochtones sont un groupe différent qui mérite d'être précisé. En effet, l'expression « autochtones » accolée à « peuples » en législation internationale<sup>7</sup>, est utilisée pour désigner des peuples généralement formant un groupe différent de la majorité de la population d'un pays ou d'un espace donné par leur identité culturelle et leur mode de vie. D'après l'article 1er de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux non encore ratifiée par la République Démocratique du Congo<sup>8</sup>, il s'agit des peuples qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leurs sont propres. Le sentiment d'appartenance autochtone (l'auto-identification) doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer ces groupes. En République Démocratique du Congo, la catégorie regroupe, entre autres, les Batwa, les Mbuti, les Twa, les Baka et les Babinga.

### III. PROBLÉMATIQUE ET INTÉRÊT DE L'ÉTUDE

Comment assurer la promotion des droits de toutes les populations des zones forestières à la terre et aux ressources en RDC ? Telle est la question centrale de cette étude. Y apporter des éléments de réponses présente un intérêt à la fois juridique, socio-économique, et environnemental.

#### 1. SUR LE PLAN JURIDIQUE

L'étude vise à mettre à la disposition des autorités congolaises des éléments permettant de faire une réforme foncière qui, tout en permettant un possible développement économique, ne néglige pas les droits fondamentaux des populations des zones rurales en général, et des zones forestières en particulier. Cet intérêt est d'autant plus actuel qu'il répond à un besoin exprimé par le gouvernement congolais qui a émis le vœux de recevoir des propositions lui permettant de faire une réforme foncière tenant compte des mutations économiques, sociales et culturelles auxquelles l'Etat est confronté.

Il coïncide avec le développement par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'Union Africaine (UA) et la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) d'un ensemble d'instruments indiquant les voies de modernisation des droits fonciers des populations en général et des populations rurales en particulier. Il s'agit notamment :

- Des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par la FAO le 11 mai 2012 ;
- Des Cadres et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique adoptés par la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union Africaine en juillet 2009 ;
- Des Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale, adoptées par la COMIFAC en mai 2012.

#### 2. SUR LE PLAN SOCIO-ÉCONOMIQUE

Indiquer comment promouvoir les droits sur la terre et les ressources des populations des zones forestières est une contribution importante à la lutte contre la pauvreté, car l'atteinte du résultat est un moyen de facilitation des populations à l'accès aux revenus. En effet, si les droits des populations sur les terres et les ressources sont bien

<sup>6</sup> Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée en 2007 ; Chartes Africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>6</sup> Au sens juridique du terme.

<sup>7</sup> Cf. Convention n° 169 de 1989 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux ; Déclaration des Nations

reconnus, précisés et sécurisés, elles peuvent réaliser plus facilement leurs investissements et tirer le meilleur profit de leurs terres et de leurs ressources.

### 3. SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

Susciter la promotion des droits des populations des zones forestières en RDC serait un moyen de renforcer la défense et la protection de leur espace de vie et de leurs sources de revenus et, par conséquent, de lutter contre la déforestation et la destruction de l'environnement en général. Ces intérêts ont dicté la méthodologie et le plan de l'étude.

### IV. MÉTHODOLOGIE ET PLAN

Répondre à l'interrogation de cette étude a conduit forcément à mettre en perspective les limites du système actuel et de proposer des pistes d'amélioration à partir des données de terrain. Pour y parvenir, une démarche en deux étapes a été utilisée : une de collecte et d'analyse des données et une de confrontation des données et d'élaboration d'un plan de l'étude.

#### 1. LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES DONNÉES

Elle a porté sur des données théoriques et de terrain.

#### A. RELATIVEMENT AUX DONNÉES THÉORIQUES

Nous avons recherché et analysé tous les textes internationaux relatifs aux droits des populations sur les terres et les ressources ratifiés par la RDC, tous les textes congolais traitant de manière directe et/ou indirecte des droits des populations des zones forestières sur les terres et les ressources. Les données suivantes ont ainsi été collectées et analysées :

Sur le plan international :

- La Déclaration Universelle des droits de l'Homme des Nations Unies du 10 décembre 1948 ;
- La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;
- La Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation Internationale du Travail (non encore ratifiée) ;
- Les pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques sociaux et culturels de 1966 ;

- La Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 ;

- Les directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ;

- Les cadres et lignes directrices de l'UA sur les politiques foncières en Afrique ;

- Les directives sous-régionales de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts en Afrique centrale.

Sur le plan national :

- La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution ;

- La loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces ;

- La loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ;

- La loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ;

- La loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier et ses textes d'application. Il convient de noter que le décret no14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales, adopté récemment, a également été analysé dans le contexte de l'étude ;

- L'ordonnance loi n° 81-013 du 02 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures.

#### B. EN CE QUI CONCERNE LES DONNÉES DE TERRAIN

Nous les avons récoltées de deux manières : à l'occasion d'un séjour en RDC et en organisant des missions sur le terrain.

<sup>8</sup> La République Centrafricaine est le seul Etat du Bassin du Congo à l'avoir ratifiée à l'heure actuelle.

### B.1. LE SÉJOUR EN RDC

Il a été réalisé pendant quinze jours en décembre 2013 après les premières analyses des données théoriques pour s'assurer que tous les textes ont été récoltés, que leur interprétation ne recelait pas de nuances cachées, pour confronter ces données théoriques avec les pratiques de terrain, en vue de faire des propositions de réforme réalistes.

Lors de ce séjour, nous avons récolté nos résultats en participant à deux ateliers sur le foncier, en organisant des focus groupes et en menant des entretiens directs.

### LES ATELIERS

Nous avons pris part à deux ateliers :

- Le premier, co-organisé par le Réseau Ressources Naturelles (RRN) et le Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (CODELT) du 3 au 5 décembre 2013 à Kinshasa, sur « la participation des réseaux de la société civile au processus de réforme foncière », auquel ont pris part des hauts responsables du ministère des affaires foncières, du ministère des forêts, des responsables d'ONG en provenance de toutes les régions du pays nous a permis de mesurer le décalage qui existe entre le droit posé et le droit vécu sur le terrain et d'avoir des informations sur la genèse, la méthodologie choisie pour conduire la réforme et les premières préoccupations des acteurs.
- Le second, organisé du 9 au 11 décembre 2013 à Kinshasa par les ONG RRN, Centre d'Accompagnement de la population pour le Développement de Mai-Ndombe (CADEM), Groupe d'Action pour Sauver l'Homme et son Environnement (GASHE) et la Rainforest Foundation UK, nous a donné l'occasion, outre l'écoute et la compréhension du système foncier en zone forestière, de faire une présentation des premiers constats faits à la lecture des textes et des entretiens et de recueillir des observations et propositions pour avancer.

Les focus groupes : en marge des ateliers, nous avons organisé des focus groupes avec les participants, experts et représentants d'ONG venant de toutes les régions de RDC, avec pour objectif de vérifier l'effectivité de l'application de la législation foncière actuelle, les limites à son application et les problèmes posés par celle-ci.

Les entretiens : ils se sont déroulés à Kinshasa auprès des autorités chargées de la gestion des questions foncières et forestières, de personnes ressources, de responsables d'ONG provinciales et nationales, et de représentants des peuples autochtones.

Parallèlement à cette récolte de données, nous avons organisé des missions de juristes sur le terrain.

### B.2. LES ENQUÊTES SUR LE TERRAIN

Pour mesurer le degré d'application de la législation foncière sur le terrain, nous avons élaboré un questionnaire à l'intention des communautés des zones rurales dans lequel nous avons cherché à savoir s'ils connaissent la loi foncière en vigueur, si elle est appliquée, quels sont les problèmes posés, et leurs prérogatives sur les ressources.

Nous avons également demandé aux enquêteurs de récolter auprès des tribunaux des zones forestières dans l'intérieur du pays des jugements se prononçant sur les conflits fonciers, leur nature et le processus de règlement ; l'enjeu étant de vérifier quels sont les droits des populations sur les terres non concédées par l'Etat. Ils nous ont fourni de précieux éléments de terrain et de jurisprudence.

La faiblesse de l'échantillon compte tenu de l'immensité du pays aurait pu être une limite si les résultats récoltés n'étaient pas unanimes sur les points que nous cherchions à vérifier : la croyance par les populations de l'existence à leur profit des droits sur les espaces non concédés malgré le silence de la loi. Nous avons aussi avancé sans trop de crainte parce qu'ils corroboraient les dires des personnes rencontrées lors des ateliers, entretiens et focus groupes. Disposant des données théoriques et pratiques, nous avons procédé à leur confrontation et élaboré un plan de rédaction de l'étude.

### 2. L'ÉTAPE DE CONFRONTATION DES DONNÉES RECUEILLIES ET D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE RÉDACTION DE L'ÉTUDE

L'analyse croisée des données théoriques et de terrain récoltées nous a permis de mettre en perspective les forces et les limites actuelles du droit congolais relativement aux prérogatives des populations des zones forestières sur les terres et les ressources, notamment : les points non abordés, les points insuffisamment abordés ou mal abordés, l'effectivité de ce droit ; et lorsque cela s'avérait nécessaire de faire des propositions réalistes fondées sur le droit réellement pratiqué, les engagements internationaux de l'Etat congolais et la science du droit pour une meilleure protection et une promotion des droits fonciers des populations sur les terres et les ressources.

Pour que cela soit bien visible il a fallu choisir un plan de présentation des résultats. La différence de nature et de règles régissant la terre et les ressources nous imposait de présenter les résultats récoltés en respectant cette distinction. Ce qui nous a amené à envisager les droits des populations des zones forestières en RDC sur les terres d'une part (Première partie), sur les ressources d'autre part (Deuxième partie).



# PREMIÈRE PARTIE :

Les droits des populations des zones  
forestières sur les terres en République  
Démocratique du Congo





D'après les dictionnaires de la langue, à l'échelle d'un pays, la terre désigne son étendue, et surtout la partie de cette étendue non recouverte par les eaux. Juridiquement, la terre a un sens plus concret et désigne une portion de territoire<sup>9</sup>.

Le droit l'appréhende en la classant dans la catégorie des choses, c'est-à-dire des objets matériels considérés sous le rapport juridique comme objet de droits<sup>10</sup>, pouvant subir les prérogatives encore appelés droits subjectifs, ou des pouvoirs des personnes qui sont des sujets de droit.

Classiquement, sur les portions du territoire d'un pays le droit reconnaît aux personnes deux grands types de prérogatives : les prérogatives de droit que sont la propriété et ses attributs comprenant la disposition, la jouissance et l'usage, et les prérogatives de fait que constitue la possession. Quelles sont celles que les textes fonciers applicables en RDC reconnaissent aux communautés des zones forestières ? Permettent-elles d'assurer efficacement la protection et la promotion de leurs droits fonciers ? Dans la négative comment corriger en tenant compte des spécificités du pays ?

Pour répondre à ces interrogations, la particularité de la situation de la RDC nous a conduit à faire une présentation critique de l'état actuel des droits fonciers des populations des zones forestières sur les terres dans ce pays (Titre 1), avant de faire des suggestions et recommandations d'amélioration (Titre 2).

<sup>9</sup> *Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT*, par Gérard Cornu, Paris, Quadrige,

<sup>10</sup> F. Terre et Ph. Simler, *Droit civil, les biens*, 8ème édit. Dalloz, Paris, 2010, pp 2 et s. ;

S. Schiller, *Droit des biens*, Paris, Dalloz, 2007, pp.7 et s.

## TITRE 1 : L'ÉTAT ACTUEL DES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES TERRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Les personnes ont des droits sur les choses consistant en des prérogatives leur permettant de les utiliser. Les droits des populations sur la terre désignent les prérogatives que le droit positif accorde aux populations sur celle-ci.

Du fait de sa nature, deux types de prérogatives sont généralement reconnues aux personnes physiques ou morales sur les terres : des prérogatives de fait que l'on regroupe autour du concept de possession et des prérogatives de droit que sont la propriété et ses démembrements (jouissance et usage). Ces différentes prérogatives sont-elles toutes reconnues et sauvegardées au profit des communautés des zones forestières sur les terres en RDC ?

La réponse à cette question en RDC a connu une évolution. Avant 1966, date de promulgation de la loi Bakajika, étaient reconnues aux populations sur des portions de terres soit la propriété, prérogative de droit si elles en remplissaient les conditions, soit la possession, prérogative de fait leur permettant de tirer des utilités des terres non appropriées et en attendant de solliciter la propriété. La loi Bakajika a mis fin à ce régime en supprimant la possibilité de propriété sur les terres et de facto la possession pour ne reconnaître que la jouissance à des conditions déterminées<sup>11</sup>. Ces solutions générales ont des répercussions sur la situation foncière de toutes les populations de RDC, mais davantage sur celle des communautés des zones forestières généralement peu informées et attachées aux valeurs traditionnelles. Prenant en compte cette donnée de base, il ressort de l'analyse du système que les solutions positives organisent une négation des droits fonciers fondamentaux des communautés des zones forestières sur les terres (Chapitre 1) et instituent des conditions d'accès et de maintien sur les terres difficiles à remplir par les communautés des zones forestières (Chapitre 2).



<sup>11</sup> Sur l'esprit de la loi Bakajika, cf. exposé des motifs de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

## CHAPITRE 1 : LA NÉGATION DES DROITS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS SUR LES TERRES

Les droits fondamentaux sont des prérogatives reconnues à toute personne ou à toute communauté du fait de leur appartenance au genre humain. Ils sont fondamentaux soit du fait de leur nature comme la dignité humaine, soit du fait de leur inscription dans des textes juridiques fondamentaux. Parmi les droits fondamentaux des personnes consacrés par la Constitution de la RDC et les Conventions internationales ratifiées par ce pays on retrouve la propriété et son bastion avancé qu'est la possession.

La propriété est une prérogative de droit que la loi congolaise de 1973 définit en son article 14 comme « 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 ». Sans doute la possession qui est une prérogative de fait n'est-elle pas directement visée par ces textes, mais du moment qu'elle est la certification de la propriété mobilière en vertu de la règle « en fait de meuble possession vaut titre », et la forme de propriété foncière protégée par les textes internationaux en faveur des personnes ne pouvant accéder à la propriété par certification officielle, notamment des propriétaires coutumiers, elle est comprise dans la propriété droit fondamental.

Dans ce sens, l'article 34 de la Constitution de la RDC dispose : « la propriété est sacrée. L'Etat garantit le droit à la propriété individuelle ou collective acquis conformément à la loi ou à la coutume ». Le texte qui vise aussi bien la propriété acquise par la loi que celle acquise par la coutume ne fait aucune distinction entre les choses pouvant faire l'objet d'un droit de propriété. Cela signifie qu'elle peut porter aussi bien sur la terre que sur tout autre bien.

Mais au mépris des textes internationaux et de cette disposition constitutionnelle, la législation foncière congolaise organise une négation des droits fonciers fondamentaux des personnes et par conséquent des communautés des zones forestières sur les terres par un processus qu'il faut mettre en lumière (Section 1) avant de présenter l'effet de cette négation qu'est la transformation des communautés en « squatteurs » de leurs terres (Section 2).



## SECTION 1 : LE PROCESSUS DE NÉGATION DES DROITS FONCIERS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS SUR LES TERRES

Pour nier tout droit de propriété et/ou de possession aux personnes et par conséquent aux communautés des zones forestières sur les terres, la législation foncière congolaise procède en deux étapes majeures : la mise de toutes les terres dans la propriété de l'Etat (I) et la reconnaissance aux personnes du seul droit de jouissance sur les terres (II).

### I. LA MISE DE TOUTES LES TERRES DANS LA PROPRIÉTÉ DE L'ETAT

La mise de toutes les terres dans la propriété de l'Etat est le résultat d'un processus qui commence avec la loi Bakajika votée par la Chambre des députés le 28 mai 1966 et promulguée sous forme d'Ordonnance loi le 7 juin 1966 par le chef de l'Etat de l'époque sur proposition du Député Bakajika Diyi Kamgombe Isaac-Gérard, en application de l'article 43 alinéa 4 de la Constitution du 1er août 1964 disposant qu'« une loi nationale règlera souverainement le régime de cessions et concessions foncières faites avant le 30 juin 1960 ». Cette loi qui avait pour objectif premier de récupérer des mains des colons et des particuliers les meilleures terres acquises durant la période coloniale a clairement indiqué que « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat congolais ».

Le processus s'est poursuivi avec le mouvement de zaïrianisation entraînant la confiscation des propriétés jadis réservées aux colons et s'est conclu par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifié et complété par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 qui fixe le régime foncier actuel.

La loi du 20 juillet 1973 modifiée en 1980 fait de l'Etat le propriétaire de toutes les terres par proclamation et à l'occasion de la définition du patrimoine foncier de l'Etat d'abord (I.1) et par la transformation des anciens titres de propriété en concessions ensuite (I.2).

### I.1. LA MISE DES TERRES DANS LA PROPRIÉTÉ DE L'ETAT PAR PROCLAMATION ET À L'OCCASION DE LA DÉFINITION DU PATRIMOINE FONCIER DE L'ETAT

La mise des terres dans la propriété de l'Etat est d'abord l'œuvre d'une proclamation faite par la loi de 1973 en son article 53 qui dispose : « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ». L'exclusivité est le caractère le plus marquant de la propriété qui signifie qu'une chose ne peut pas avoir plusieurs propriétaires. Utiliser ce mot dans une proclamation indiquant qui est propriétaire d'une chose est une répétition. Mais il semble que c'est une répétition voulue par laquelle le législateur congolais ne souhaite laisser aucune ambiguïté sur son intention de ne pas voir d'autre propriétaire que l'Etat sur le sol de son territoire.

La mise des terres dans la propriété de l'Etat résulte ensuite de la définition du patrimoine foncier de l'Etat fait par les articles 54 et suivants de la loi de 1973. D'après l'article 54, le patrimoine foncier de l'Etat comprend un domaine public et un domaine privé. D'après l'article 55, le domaine foncier public de l'Etat est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public. Ces terres sont inconcessibles tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées. Il y aurait un doute sur la propriété de l'Etat sur ces terres qui normalement, du fait de leur nature, ne sont pas appropriables (par exemple, les aéroports, les routes, etc.), si le texte ne donnait pas la possibilité à l'Etat de les désaffecter pour les concéder. Or, en admettant la possibilité de désaffectation et de concession, le texte la consacre. Les terres qui ne sont pas rangées dans le domaine public n'ont aucun autre propriétaire que l'Etat. C'est ce qui résulte de l'article 56 de la loi de 1973 qui dispose : « toutes les autres terres constituent le domaine privé de l'Etat ». Pour qu'il n'y ait aucune équivoque sur ses intentions, le législateur a mis les terres occupées par les communautés dans le domaine de l'Etat. C'est ce qui ressort des articles 387 et suivants de la loi. L'article 388 définit ces terres comme étant celles que les communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque - individuelle ou collective - conformément aux coutumes et usages locaux. Pour les rattacher au domaine de l'Etat, l'article 387 dispose : « les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi des terres domaniales ».

Cette dernière disposition interpelle automatiquement sur le sort des terres sur lesquelles avaient déjà été reconnus des droits de propriétés avant 1973. Prévoyant, le législateur de 1973 a répondu par la transformation des anciens titres de propriété en concessions.

## I.2. LA TRANSFORMATION DES ANCIENS TITRES DE PROPRIÉTÉ EN CONCESSIONS

Pour bien marquer le choix de faire de l'Etat le seul et unique propriétaire de toutes les terres en RDC, le législateur de 1973 a pris des mesures destinées à transformer les titres de propriété en concessions en distinguant selon qu'il s'agit des droits acquis par les Congolais (dans le texte Zaïrois) personnes physiques ou les étrangers personnes physiques et les personnes morales.

D'après l'article 369 de la loi tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les Congolais (dans le texte Zaïrois) personnes physiques avant l'entrée en vigueur de la loi de 1973 modifiée en 1980 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. L'article 371 ajoute : « les certificats établissant la propriété privée du sol et délivrés antérieurement à la présente loi seront remplacés par des certificats conformes aux dispositions de la présente loi au fur et à mesure des mutations opérées ».

La situation des droits de propriété sur le sol de l'étrangère personne physique et des personnes morales est réglée par les articles 374 et suivants de la loi de 1973. D'après l'article 374, « le titre de propriété foncière acquis régulièrement par les étrangers, personnes physiques ou par les personnes morales de droit public ou de droit privé zaïrois avant la publication de la présente loi est converti pour autant qu'il ait fait l'objet d'une mise en valeur suffisante, en un nouveau droit réel appelé « concession ordinaire » ». Pour lever toute équivoque avec la propriété qui est perpétuelle, l'article 377 précise que « la concession ordinaire dont question aux articles 374 et 375 est consentie pour un terme n'excédant pas 25 ans. Ce terme est renouvelable ».

Par ces textes on est au cœur d'un processus de perte de propriété du fait de la loi, de perte de propriété au profit de l'Etat et sans contrepartie. Mais on est surtout au cœur d'un processus de négation de tout droit de propriété des personnes et par conséquent des communautés sur les terres qu'elles occupent ou exploitent, sur lesquelles elles revendiquent des droits en RDC. Le législateur a achevé ce processus en ne reconnaissant aux personnes sur les terres qu'un simple droit de jouissance.

## II. LA RECONNAISSANCE AUX COMMUNAUTÉS DU SEUL DROIT DE JOUISSANCE SUR LES TERRES

Après avoir rangé toutes les terres dans le domaine public ou privé de l'Etat soit par déclaration soit par récupération, le législateur de 1973 a indiqué la jouissance comme moyen par lequel les personnes et par conséquent les communautés peuvent y accéder.

La jouissance est un droit permettant à une personne de tirer des utilités d'une chose sans pouvoir l'aliéner. Elle peut être matérielle ou juridique. Matériellement la jouissance d'une chose consiste à percevoir les fruits de la chose, puis en faire ce que l'on veut. Juridiquement la jouissance consiste à passer des actes juridiques d'exploitation de la chose sans pouvoir l'aliéner (par exemple louer la chose). Bien qu'étant un attribut de la propriété, la jouissance en diffère en ce que contrairement au propriétaire, le titulaire d'un droit de jouissance sur la chose ne peut en disposer. De même la jouissance ne peut être conférée que par le propriétaire qui garde la nue-propriété de la chose. Contrairement à l'opinion développée par la plupart des juristes congolais qui font de la jouissance un droit autonome, la jouissance est un démembrement de la propriété en ce que seul le propriétaire peut concéder la jouissance à un tiers à titre gratuit ou onéreux, en gardant la nue-propriété. Cela se vérifie davantage dans le contexte congolais où l'Etat est celui qui confère des droits de jouissance à titre gratuit ou onéreux sur les terres qui sont sa propriété « exclusive et inaliénable ».

L'idée que sur les terres en RDC les personnes n'ont qu'un droit de jouissance découle des modes d'attribution des terres aux personnes par l'Etat reconnus par la loi. D'après les dispositions de la loi de 1973, il le fait non pas par cession qui entraînerait une sortie de la portion de terre du patrimoine, mais par concession. En droit, la concession est l'acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne, le « concédant », accorde à une autre, le « concessionnaire », la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier. L'article 61 de la loi de 1973 la définit comme « un contrat par lequel l'Etat reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou de droit public, un droit de jouissance sur un fonds aux conditions et modalités prévues par la présente loi et ses mesures d'exécution ». La loi de 1973, modifiée en 1980 donne à l'Etat la possibilité d'accorder deux types de concessions : les concessions perpétuelles et les concessions ordinaires.

La concession perpétuelle qui, d'après l'article 80 de la loi de 1973, ne peut être accordée qu'aux personnes physiques de nationalité congolaise, est le droit que l'Etat reconnaît à une personne de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fond et de formes prévues par la loi. Il s'agit d'un droit de jouissance à durée indéterminée.

La concession ordinaire est un acte juridique par lequel l'Etat confère pendant un certain temps à une personne physique ou morale la jouissance d'une parcelle de terre. Elle peut résulter d'une emphytéose, d'un usufruit, d'un droit de superficie, d'un usage ou d'une location.

L'emphytéose est, d'après l'article 110 de la loi de 1973, le droit d'avoir la jouissance d'un terrain inculte appartenant à l'Etat, à la charge de mettre en valeur le fonds, de l'entretenir et de payer à l'Etat une redevance en nature ou en argent. Sa durée ne peut excéder 25 ans ; mais elle est renouvelable.

La superficie est le droit de jouir d'un fonds appartenant à l'Etat et de disposer des constructions, bois et autres plantes qui y sont incorporés. Comme l'emphytéose, sa durée est de 25 ans renouvelable (article 124 de la loi de 1973).

L'usufruit, autre forme de concession ordinaire, est, d'après les articles 132 et suivants de la loi de 1973, le droit pour une personne d'user et de jouir d'un fonds concédé par l'Etat, comme l'Etat lui-même, à charge de le conserver dans son état. Sa durée maximale est de 25 ans renouvelable.

L'usage est défini par l'article 141 comme le droit que l'Etat reconnaît à une personne sur un fonds, d'en jouir soi-même avec sa famille, soit en y habitant, soit en y créant des entreprises pour soi-même. Sa durée ne peut excéder quinze ans.

La location enfin, est le droit pour une personne de jouir d'un terrain que lui concède l'Etat moyennant le paiement d'un loyer. C'est un droit préparatoire à une autre concession ; la location ne peut excéder trois ans.

La consécration de la jouissance comme seul mode d'accès des personnes et par conséquent des communautés à la terre, confirme la propriété de l'Etat sur toutes les terres et par conséquent révèle une négation par le système juridique de RDC des droits fonciers fondamentaux des communautés et de toutes les personnes sur les terres. Une telle négation produit des effets.



## SECTION 2 : LES EFFETS DE LA NÉGATION DES DROITS FONCIERS FONDAMENTAUX DES COMMUNAUTÉS SUR LEURS TERRES

La négation des droits fonciers fondamentaux des communautés produits deux effets principaux. Il transforme les communautés en « squatteurs » sur leurs terres (I) et les appauvrit (II).

### I. LA TRANSFORMATION DES COMMUNAUTÉS DES ZONES FORESTIÈRES EN « SQUATTEURS » SUR LEURS TERRES

La négation des droits fondamentaux sur les terres transforme les communautés en « squatteurs » sur leurs terres parce qu'elle leur fait perdre la possession sur les terres qu'elles occupent ou exploitent (I.1) et laisse à l'Etat une liberté totale pour récupérer les terres concédées (I.2).

#### I.1. LA PERTE PAR LES COMMUNAUTÉS DE LEUR POSSESSION SUR LES TERRES QU'ELLES OCCUPENT OU EXPLOITENT

La possession, encore appelée bastion avancé de la propriété est une situation de fait prise en compte et protégée par le droit en ce qu'elle correspond à une maîtrise physique d'une chose. Le possesseur d'une chose se comporte comme un véritable propriétaire en ce qu'il croit réellement l'être<sup>12</sup>. Le droit se préoccupe des situations de fait, qui ne sont pas obligatoirement conformes aux situations de droit véritables, pour les protéger en tant que telles, notamment parce qu'elles sont souvent conformes à la réalité, ou bien parce qu'elles sont dignes de considération pour éviter un recours à la violence et que leur protection assure donc l'ordre et la paix publique, cela sans compter que la situation de fait pourra se transformer en situation de droit ou, à tout le moins, faciliter la preuve de la situation de droit. C'est le cas pour la possession des droits réels, des biens.

Sur les terres ancestrales, à défaut de propriété, étaient reconnus aux communautés des prérogatives de fait appelées possession. Ces prérogatives leur permettaient de tirer de leurs terres des utilités sans avoir de compte à rendre à qui que ce soit, notamment par les activités de culture, de chasse et de cueillette. Dans son expression la plus achevée, la possession permet à ses titulaires de

réclamer une compensation pour perte de leurs droits de tirer des utilités de la terre, non pas en tant que propriétaires, mais en tant que possesseurs déguerpis.

La loi Bakajika, dont les dispositions ont été reprises par la loi de 1973, en faisant de l'Etat le propriétaire exclusif de toutes les terres en RDC a par un coup de crayon, exproprié, sans contrepartie, les communautés et surtout supprimé toute possibilité pour celles-ci de tirer les avantages de la prérogative de fait la plus élémentaire sur la terre qu'est la possession.

Dans la plupart des systèmes juridiques au monde, l'un des effets majeurs de la possession en matière immobilière est l'acquisition de la propriété par occupation. C'est un mode d'acquisition de biens qui jusque-là n'appartenaient à personne ; il s'agit d'une acquisition sans transmission par un précédent propriétaire. Il y a acquisition originaire de la propriété lorsque l'acquéreur du bien ne tient son droit de personne, il est le premier propriétaire, le maître originaire.

L'occupation est un mode direct et primitif d'acquisition de la propriété consistant dans le fait d'appréhender un bien sans maître. Elle n'est un mode d'accès à la propriété que si la possession est admise. La possession fait présumer que le possesseur est titulaire du droit. Il conserve le bénéfice de sa possession tant qu'un autre ne prouve qu'il en est propriétaire. Cette présomption de propriété va essentiellement renverser la charge de la preuve et permettre au possesseur d'occuper la place de défendeur au procès ; si le demandeur ne parvient pas à faire la preuve que le possesseur n'est pas propriétaire, le possesseur restera en possession, c'est lui qui sera préféré. En France par exemple, celui qui réunit le corpus et l'animus, c'est-à-dire qui a une emprise directe et visible sur une portion de terre peut devenir propriétaire au bout de trente ans, en application d'un mécanisme appelé usucapion<sup>13</sup>. Dans les systèmes qui n'admettent l'existence de la propriété immobilière qu'en présence d'un titre foncier, la possession permet de solliciter une immatriculation directe de l'espace possédé pour devenir propriétaire. La personne qui possède une terre par une mise en valeur constatée par des constructions ou des plantations visibles peut en devenir propriétaire par immatriculation directe en remplissant les conditions requises par la loi pour faire immatriculer son terrain. C'est le cas au Tchad, au Cameroun, en République du Congo, en République du Gabon.

En refusant aux populations congolaises la possession de leurs terres, la législation foncière congolaise de 1973 les privent de ce mode d'accès à la propriété, violant de ce fait un de leurs droits fondamentaux consacrés aussi bien par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Si la loi de 1973 était rigoureusement appliquée, à l'heure actuelle, les personnes ou communautés n'ayant pas obtenu de concessions perpétuelles ou ordinaires sur les terres en RDC et qui habitent ou exploitent des terres devraient être poursuivies pour occupation sans droit des terres de l'Etat, parce qu'elles sont devenues « squatteurs » sur leurs propres terres.

Cette perte des droits fonciers fondamentaux a un autre effet. Il laisse à l'Etat la possibilité de récupérer à tout moment les terres concédées.

#### I.2. L'OCTROI À L'ETAT DE LA LIBERTÉ DE RÉCUPÉRER À TOUT MOMENT LES TERRES CONCÉDÉES

Lorsque l'Etat a concédé les terres aux personnes ou aux communautés, celles-ci peuvent encore les perdre sans pouvoir réagir pour non occupation effective du terrain, pour non-respect de la destination du fonds, arrivée du terme, déchéance ou pour cause d'utilité publique ou d'intérêt général.

La perte des terres pour non occupation effective ou défaut de mise en valeur est prévue par les articles 93 et suivants de la loi de 1973 relative aux concessions perpétuelles. D'après ces textes, lorsque le droit de concession perpétuelle porte sur un fond entièrement inculte, son titulaire est tenu, aussi longtemps que son droit dure, de mettre le fonds en valeur, de l'entretenir, de l'occuper et de l'exploiter conformément à sa destination primitive. Dans tous les cas, il est tenu d'occuper effectivement le terrain concédé dans les six mois et d'en commencer la mise en valeur dans les dix-huit mois à dater de la conclusion du contrat de location avec option de concession perpétuelle. Au cas où le locataire n'occupe pas le terrain et n'en commence pas la mise en valeur dans les délais prévus, la résiliation du contrat s'opèrera de droit si, trois mois après mise en demeure, il ne s'exécute pas ou ne fournit pas des motifs justifiant le retard.

La perte du fonds pour changement de destination du fonds sans l'autorisation préalable et écrite de l'autorité compétente est prévue par l'article 72 de la loi de 1973 qui dispose : « en cas de changement illicite de destination, l'autorité compétente peut, soit demander la résiliation du contrat, sans préjudice de tous dommages et intérêts s'il y a lieu, soit exiger du contrevenant, aux frais de celui-ci, la remise en état du terrain conformément à sa destination originaire ».

L'arrivée du terme et la déchéance sont des causes d'extinction des concessions ordinaires. Les membres des communautés perdent automatiquement la concession ordinaire à l'échéance du terme si l'Etat ne l'a pas renouvelée. C'est ce qui ressort de l'article 145 de la loi de 1973.

Ils la perdent également en cas de déchéance. D'après l'article 119 de la loi de 1973, l'Etat peut faire prononcer par le tribunal la déchéance de l'emphytéose, avec dommages et intérêts s'il y a lieu :

- Pour défaut de paiement de trois redevances annuelles consécutives ou même pour défaut de paiement, si l'emphytéote tombe en faillite ou en déconfiture ;

- Pour négligence grave dans l'exécution de la charge de mettre le fonds en valeur et de l'entretenir ;

- Pour tout abus de jouissance.

La perte des terres concédées pour cause de reprise ou d'expropriation est posée par l'article 146 qui dispose : « si le terrain concédé devient nécessaire à une destination d'intérêt public, au cours des cinq premières années de la concession, l'Etat peut le reprendre, aux conditions prévues par les articles 120 et 131 de la présente loi ; au-delà des cinq années, l'Etat doit procéder conformément aux dispositions légales en matière d'expropriation pour cause d'utilité public ». Les articles 120 et 131 rappellent que lorsque l'emphytéose ou le droit de superficie ont été concédés à titre gratuit, aucune indemnité n'est due pour cause de reprise ou d'expropriation. Dans les autres cas, il est fait application du droit commun de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Outre la transformation des communautés en « squatteurs » sur leurs terres, la négation des droits fondamentaux des populations et communautés congolaises sur les terres contribue à leur appauvrissement.

### II. CONTRIBUTION À L'APPAUVRISSMENT DES COMMUNAUTÉS

La loi foncière de la RDC fait de l'Etat le propriétaire des terres susceptibles d'être possédées par les populations ; elles ne peuvent y pratiquer des activités qu'en vertu de l'autorisation de l'Etat et moyennant paiement d'un loyer. Par ce processus l'Etat fait perdre aux populations des revenus qu'elles n'ont pas ; et surtout les empêche de produire pour obtenir des revenus. On est en présence d'une solution qui appliquée serait désastreuse pour les populations. Heureusement, les données de terrains ont révélé une ineffectivité de ces solutions qui méritent d'être purement et simplement abandonnées dans les réformes à venir. En effet, sans attendre l'autorisation de l'Etat, les populations continuent à cultiver et exploiter leurs terres ancestrales et sans payer des taxes à l'Etat parce qu'elles se considèrent non pas comme de simples détenteurs précaires comme le voudrait les lois, mais comme de véritables propriétaires.

<sup>12</sup> F. TERRE et Ph. SIMLER, *Droit civil, les biens*, op. cit. n°151 et s.

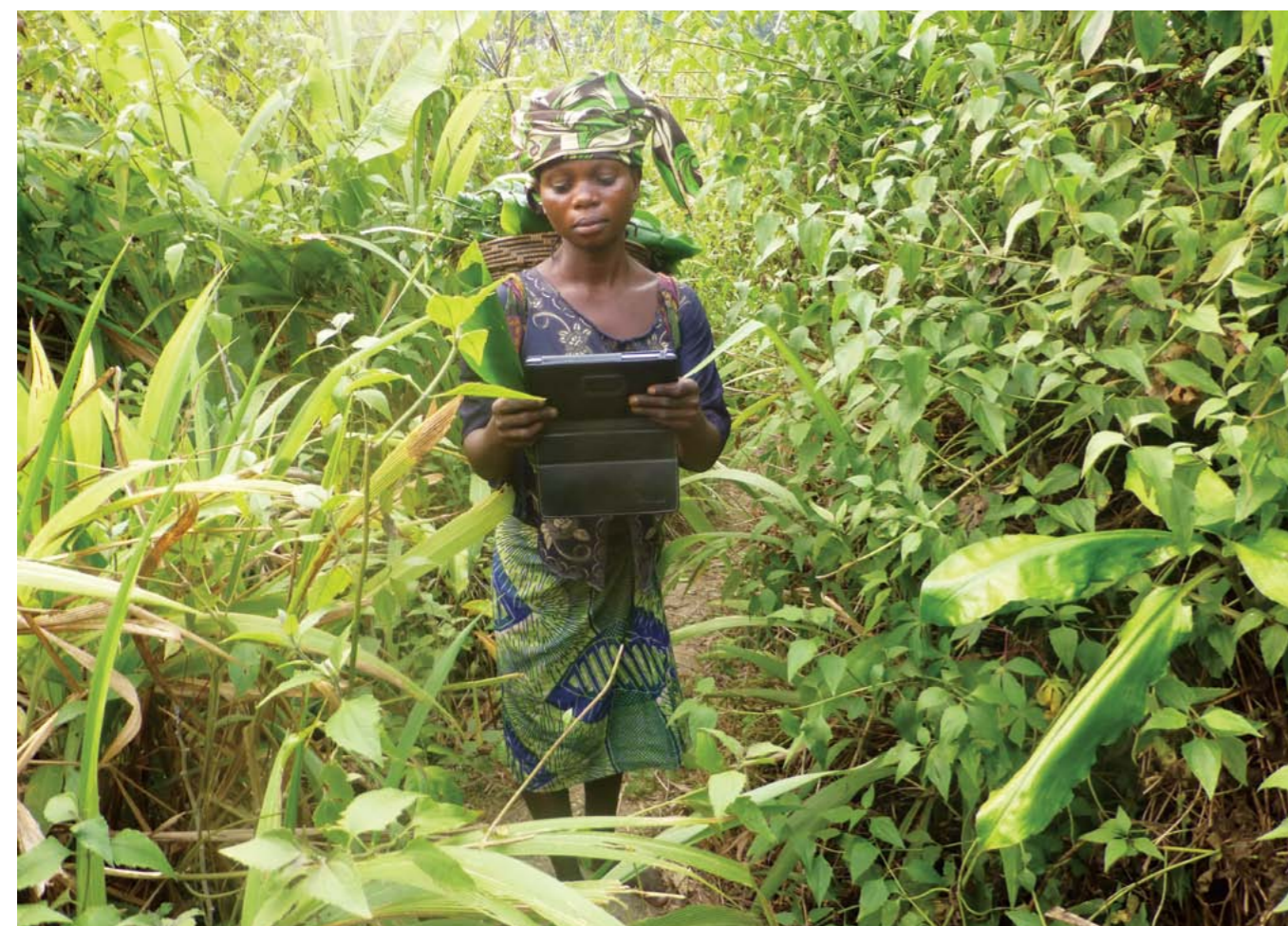
<sup>13</sup> Cf. S. Schiller, *Droit des biens*, op. cit. n° 168 et s ; F. Terré et Ph. Simler, *Droit civil, les biens*, op. cit. n°181 et s.

Une autre perte importante est la privation des populations de la possibilité d'obtenir des compensations ou de tirer des revenus de l'exploitation de leurs terres ancestrales par l'Etat ou les tiers.

Dans les systèmes juridiques qui reconnaissent la possession des populations sur les terres, toute activité susceptible de porter atteinte à cette possession ne peut être entamée que si les populations ont reçu une indemnité de déguerpissement pour les pertes que ces activités vont causer. Il en est ainsi lorsque l'Etat envisage sur l'espace des travaux d'intérêt général, ou si des investisseurs envisagent de réaliser sur ces espaces des activités qui vont nécessiter des destructions des cultures, des plantations ou des constructions réalisées par les populations.

En privant les populations de la possibilité de posséder les terres, la législation congolaise actuelle organise une perte de ces biens sans indemnisation et contribue de ce fait à leur appauvrissement.

Une autre source de revenus des populations est le paiement par des compagnies exploitant les ressources forestières et minières d'une taxe pour compenser les dégradations de l'environnement, les pertes de ressources forestières ou fauniques et les pertes en qualité de vie



subies par les populations du fait de l'exercice des activités forestières ou minières. Ces revenus sont souvent qualifiés de redevances minières ou forestières ou foncières reversées aux populations. Ils sont différents de ceux reversés aux entités administratives qui ne profitent aux populations qu'indirectement. Ils ne sont dus que si des droits sont reconnus aux populations sur les terres, spécialement la possession. En la refusant, la législation foncière congolaise a pour effet inéluctable la privation des populations de tels revenus.

En déclarant l'Etat congolais propriétaire de toutes les terres du territoire, la loi de 1973 lui a également donné le pouvoir de les attribuer et d'imposer des obligations à tous ceux qui sollicitent une portion de terre. Perdant leurs terres sans contrepartie, les populations, qui souhaitent continuer à habiter ou exploiter en toute légalité leurs terres doivent solliciter des concessions et par conséquent remplir des conditions extrêmement difficiles pour elles.



## CHAPITRE 2 : L'INSTITUTION DE CONDITIONS D'ACCÈS ET DE MAINTIEN SUR LES TERRES DIFFICILES À REMPLIR PAR LES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES

Pour mieux faire remarquer la propriété exclusive de l'Etat sur les terres en RDC et que la jouissance est le seul droit reconnu aux personnes, le législateur de 1973 indique clairement dans l'article 182 de la loi que « les terres sont gérées par les administrations publiques, soit par des organismes publics créés à cet effet, soit par les sociétés mixtes d'équipement et de promotions immobilières » et rappelle les modalités d'accès et de maintien sur les terres concédées aux fins de jouissance. La loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture renforce cette option en indiquant les conditions à remplir pour avoir le droit de cultiver la terre.

Leur examen révèle des conditions difficiles à remplir pour les populations des zones forestières du fait des contraintes qu'elles imposent, qu'il s'agisse des conditions d'accès (Section 1) ou des conditions de maintien (Section 2).

## SECTION 1 : DES CONDITIONS D'ACCÈS À LA JOUISSANCE DES TERRES DIFFICILES À REMPLIR PAR LES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES

La lecture de la loi foncière congolaise du 20 juillet 1973, modifiée par la loi du 18 juillet 1980 révèle que l'accès à la jouissance des terres ne peut pas résulter d'une situation de fait, mais doit être la conséquence du respect d'une procédure au terme de laquelle l'Etat, ou une autorité ou administration qu'elle délègue à cet effet conclut un contrat de concession avec la personne. Cette procédure particulièrement complexe pose aux populations des zones forestières généralement non informées plusieurs difficultés toutes relatives au respect des formalités. Formalités d'accès à la terre d'abord (I), formalités de sécurisation du droit d'accès ensuite (II).

### I. LA DIFFICULTÉ À RESPECTER LES FORMALITÉS D'ACCÈS À LA TERRE

Les formalités à remplir pour que l'acte d'accès à la terre soit considéré comme valable sont prévues par les articles 182 et suivants et les articles 190 et suivants de la loi foncière de 1973, ainsi que l'article 16 de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture. Ces textes révèlent deux ordres de difficultés que doivent affronter les populations des zones forestières qui veulent accéder à la jouissance de la terre, certains sont généraux (I.1) ; d'autres spécifiques à l'accès aux terres agricoles (I.2).

#### I.1. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS D'ORDRE GÉNÉRAL

Elles sont au nombre de deux : l'identification de l'autorité compétente (1) et la constitution du dossier (2).

#### 1. L'IDENTIFICATION DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

D'après l'article 190 de la loi de 1973, « les demandes de concessions de terres sont adressées à l'autorité compétente sous pli recommandé avec accusé de réception ». Quelle est cette autorité ? La réponse est donnée par l'article 183 qui opère une distinction selon que les terres se trouvent ou non à Kinshasa.

Pour les terres se trouvant hors de la ville de Kinshasa, le texte pose que les concessions ne sont valables que si elles sont accordées :

- Par contrat approuvé par une loi, pour les blocs de terres rurales, égaux ou supérieurs à deux mille hectares et pour les blocs de terre urbains égaux ou supérieur à cent hectares ;
- Par contrat validé par ordonnance du Président de la République pour les blocs de terres rurales supérieures à mille hectares et inférieurs à deux mille hectares et pour les blocs de terres urbaines supérieurs à cinquante hectares et inférieurs à cent hectares ;
- Par contrat validé par arrêté du Commissaire d'Etat ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les blocs de terre rurales de plus de deux cents hectares ;
- Par contrat signé par le Commissaire de région pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à dix hectares.

Le texte ajoute que pour les terres rurales de moins de dix hectares et les terres urbaines de moins de cinquante ares, le Commissaire de région peut déléguer ses pouvoirs au conservateur des titres immobiliers.

En ce qui concerne la ville de Kinshasa, ville province, les pouvoirs du Commissaire de région sont exercés par le Commissaire d'Etat ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les terres dont la superficie excède deux hectares ; il peut déléguer ses pouvoirs au Chef de division des Terres dans les autres cas.

Toutes ces subtilités et calculs sont incompatibles avec le niveau d'information des populations des zones forestières qui sont d'ailleurs surprises de devoir demander l'autorisation pour habiter ou exploiter les terres qu'elles occupent depuis des générations. Et si elles parviennent à faire ces calculs complexes, elles devront affronter une autre difficulté : la constitution du dossier.

#### 2. LA CONSTITUTION DU DOSSIER

La constitution du dossier varie selon que la demande d'accès à la terre émane d'une personne physique ou d'une personne morale.

### A. LES PERSONNES PHYSIQUES QUI SOLLICITENT UNE CONCESSION DOIVENT ADRESSER À L'AUTORITÉ COMPÉTENTE UNE DEMANDE COMPRENANT :

Si le terrain est loti :

- L'identification complète, la profession, la nationalité du requérant, sa résidence ; lorsque le requérant agit par mandataire, celui-ci doit fournir tous les renseignements permettant la vérification de ses pouvoirs ;
- S'il s'agit d'un bail, la durée pour laquelle la location est sollicitée ;
- La destination que le requérant entend donner au terrain, ainsi que le programme établi pour en réaliser la mise en valeur ;
- S'il s'agit d'un terrain loti, le numéro sous lequel le terrain figure au plan parcellaire.

Si le terrain n'est pas loti le requérant doit joindre à sa demande :

- Un plan indiquant la configuration du terrain et les longueurs des limites ainsi que toutes autres dimensions ayant servi au calcul de la superficie du terrain, les éléments de repérage du terrain par rapport à des accidents du sol, à des constructions ou à des ouvrages d'un caractère permanent, etc., les cours d'eau, routes ou sentiers traversant le terrain demandé ; si le terrain est situé dans une région pour laquelle il existe une documentation aérophotogrammétrique, ce plan doit consister en une photographie aérienne sur laquelle les mêmes indications sont reportées ;
- Un croquis donnant la situation du terrain par rapport à des points connus et figurant sur les cartes officielles.

Que dire de ces pièces ? Qu'elles ont un coût et demandent une expertise que ne peuvent mobiliser les populations des zones forestières, spécialement pour ne tirer qu'une jouissance du terrain.

La même difficulté à constituer le dossier apparaît si les communautés se constituent en groupement pour solliciter la terre.

### B. LES COMMUNAUTÉS QUI SE CONSTITUENT EN PERSONNE MORALE POUR SOLLICITER UNE PARCELLE DE TERRE DOIVENT INTRODUIRE UNE DEMANDE COMPRENANT :

- La dénomination de la communauté avec indication de la date et du texte lui accordant la personnalité civile ;
- L'identité complète de son ou de ses représentants légaux ou statutaires, avec indication de la date de l'acte qui agrée ce ou ces représentants, identité complète des représentants qualifiés pour introduire la requête et signer le contrat de concession avec indication de la publication de leur nomination ;
- Destination que le requérant entend donner au terrain ainsi que le programme établi pour en réaliser la mise en valeur ;
- S'il s'agit d'un terrain loti, le numéro sous lequel ce terrain figure au plan parcellaire ;
- Si le terrain n'est pas loti, un plan indiquant la configuration du terrain et aussi les longueurs des limites et toutes autres dimensions ayant servi au calcul de la superficie du terrain, les éléments de repérage du terrain par rapport à des accidents du sol, et des constructions ou des ouvrages d'un caractère permanent, etc., les cours d'eau, routes ou sentiers traversant le terrain demandé ; si le terrain est situé dans une zone pour laquelle il existe une documentation aérophotogrammétrique, ce plan doit consister en une photographie aérienne sur laquelle les mêmes indications sont reportées ; un croquis donnant la situation du terrain par rapport à des points connus et figurant sur les cartes officielles.

A côté de ces difficultés d'ordre général, il y en a d'autres, spécifiques aux terres agricoles.

### I.2. LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES AUX TERRES AGRICOLES

L'article 16 de la loi n°11/022 du 24 décembre 2011 indique les modalités d'accès aux terres agricoles qui, à l'examen, limitent l'accès aux communautés des zones forestières.

D’après ce texte, pour obtenir une concession agricole, il faut :

- Etre une personne physique de nationalité congolaise ou une personne morale de droit congolais dont les parts sociales ou les actions, selon le cas, sont majoritairement détenues par l’Etat congolais ou par les nationaux ;
- Avoir une résidence, un domicile ou un siège social connu en RDC ;
- Présenter la preuve de son inscription au registre du commerce, s’il s’agit d’une personne exerçant le commerce ;
- Justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu’implique la mise en valeur de la concession ;
- Produire une étude d’impact environnementale et sociale.

Que dire de ces conditions ? Que si les deux premières ne posent pas de problème de limitation des communautés à l’accès à la terre, les autres sont totalement difficile à remplir en ce qu’elles impliquent une capacité financière. Les communautés qui souhaitent pratiquer l’agriculture comptent justement sur cette activité pour avoir des revenus. Exiger qu’elles en aient pour accéder à la terre et entreprendre l’activité est franchement limitatif.

La mise en œuvre de cette condition dans un environnement où l’accès à la terre est subordonné à l’autorisation de l’Etat est une limitation injustifiable des droits fonciers fondamentaux des communautés.

A ces limitations s’ajoutent les difficiles conditions à remplir par les communautés pour sécuriser le droit de jouir d’une concession obtenue de l’Etat.

## II. LA DIFFICULTÉ À REMPLIR LES FORMALITÉS DE SÉCURISATION DU DROIT DE JOUISSANCE CONCÉDÉ

D’après l’article 219 de la loi foncière de 1973, « le droit de jouissance d’un fonds n’est légalement établi que par un certificat d’enregistrement du titre concédé par l’Etat ». Ce texte rappelle que, pour prétendre être titulaire d’un droit de jouissance sur une concession, il faut avoir un certificat d’enregistrement délivré par l’Etat. Le certificat d’enregistrement est délivré par le conservateur de la circonscription dans laquelle se trouve la terre concédée et consigné dans un registre dit livre d’enregistrement. Les circonscriptions foncières sont déterminées et fixées par le Président de la République qui divise le territoire à cet effet.

D’après l’article 224 de la loi de 1973, il y a pour chaque circonscription un registre d’enregistrement, pour l’inscription des certificats d’enregistrement au fur et à mesure qu’ils sont dressés par le conservateur ; un registre à souches dit registre de certificats pour la délivrance des certificats d’enregistrement ; et un registre-répertoire alphabétique des personnes auxquelles des certificats d’enregistrement sont délivrés.

Le certificat d’enregistrement est dressé en double ; il est daté, scellé et signé du conservateur. L’un des exemplaires est dressé dans le livre d’enregistrement, l’autre délivré au titulaire du droit enregistré. Il contient :

- L’indication précise du ou des titulaires des droits ;
- La situation, la description, la superficie et le croquis de l’immeuble ;
- Les locations de plus de neuf ans et les charges réelles autres que les servitudes légales dont l’immeuble est frappé selon les règles de publicité prescrites par la loi.

Le certificat d’enregistrement est un document très important parce qu’il est la certification officielle de la concession. C’est ce qui ressort de l’article 227 de la loi de 1973 qui dispose que : « le certificat d’enregistrement fait pleine foi de la concession, des charges réelles et, éventuellement des droits de propriété qui y sont constatés. Ces droits sont inattaquables et les actions dirigées contre eux ne peuvent être qu’en dommages - intérêts ».

Simplement c’est un document difficile d’accès aux communautés des zones forestières qui ignorent son utilité et qui ne voient aucun intérêt à s’en procurer pour exploiter les terres qu’elles considèrent comme les leurs. Il est aussi difficile d’accès parce qu’il n’est pas gratuit. Son obtention nécessite le paiement de frais, tout comme la consultation des registres dans lesquels il est inscrit. Ainsi, l’article 228 de la loi de 1973 dispose : « le livre d’enregistrement et le répertoire alphabétique sont publics. Moyennant le paiement de la taxe fixée par les règlements, toute personne peut les consulter sous la surveillance du conservateur ».

Ces conditions rendent difficile l’accès aux concessions foncières par les populations des zones forestières. Lorsqu’elles se doublent des conditions de maintien, on est en présence d’une véritable limitation du droit d’accès aux terres.

## SECTION 2 : L’INSTITUTION DE CONDITIONS DE MAINTIEN SUR LES TERRES DIFFICILES À REMPLIR PAR LES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES

**Lorsque les conditions d’accès sont remplies, rien ne garantit aux concessionnaires des terres en général et aux communautés des zones forestières en particulier une jouissance à volonté du fonds. Il faut encore remplir des conditions de maintien. Une est difficile à remplir pour tous les peuples des forêts : le paiement d’une redevance (I), une autre exclut d’office les peuples autochtones du droit au maintien sur la terre : la mise en valeur (II).**

### I. LA CONDITION DIFFICILE À REMPLIR PAR TOUS LES PEUPLES DES FORÊTS : LE PAIEMENT D’UNE REDEVANCE

La condition générale surprenante que doit remplir une communauté ou tout membre de celle-ci pour mériter d’être maintenu sur la portion de terre qui lui est concédée est le paiement d’une redevance. D’après l’article 160 de la loi de 1973, Le Président de la République fixe les conditions devant régir les concessions à titre gratuit en faveur des Congolais qui auraient rendu des services imminents à la nation. Ces concessions ne peuvent excéder une superficie de 50 hectares pour des terrains à destination agricole ou d’élevage ; une superficie de 5 hectares pour les terrains à destination industrielle ou commerciale et de un hectare pour des terrains à caractère résidentiel. D’après l’article 161, les terrains qui font l’objet d’une demande de concession gratuite doivent être obligatoirement situés à plus de dix kilomètres des limites des circonscriptions urbaines, des chefs-lieux de sous-région, des zones et des centres commerciaux.

Ces dispositions exceptionnelles rappellent que les concessions sont faites à titre onéreux et que la concession à titre gratuit est une exception rigoureusement encadrée et inaccessible aux communautés des zones forestières qui ont soit à titre individuel, soit collectivement, peu d’occasion de rendre des services éminents à la nation. La solution est posée pour les concessions perpétuelles par l’article 84 de la loi qui dispose que : « lorsque la

concession est faite à titre onéreux, le concessionnaire est tenu de payer à l’Etat une redevance en argent ou en nature ». La même solution est posée pour les concessions ordinaires. Ainsi, l’emphytéote, le titulaire d’un droit de superficie, d’un usufruit, d’un droit d’usage, d’une location sont tenus de payer une redevance à l’Etat.

La redevance pour les terres rurales est prévue par l’article 156 de la loi de 1973 qui dispose : « l’occupant paiera, pendant les cinq années d’occupation provisoire, un loyer progressif avec un maximum égal à cinq pour cent du prix de la concession du terrain à partir de la quatrième année. A l’expiration des cinq années prévues au contrat et suivant ce qui en a été convenu, les terres occupées provisoirement et mise en valeur seront concédées à l’occupant au tarif en vigueur lors de la signature du contrat d’occupation provisoire ».

On est en présence d’une condition surprenante pour des communautés qui de génération en génération ont eu la possession et qui doivent désormais payer un loyer ou une redevance sur leurs terres perdues sans contrepartie.

### II. LA CONDITION EXCLUANT D’OFFICE LES PEUPLES AUTOCHTONES DU DROIT AU MAINTIEN SUR LES TERRES CONCÉDÉES : LA MISE EN VALEUR

La mise en valeur des terres est l’opération consistant pour une personne qui l’occupe ou en a la concession de poser des actes de valorisation de celles-ci. Tandis que dans les autres pays d’Afrique centrale qui admettent la possession des terres la mise en valeur est une condition d’accès à la propriété, en RDC, pays qui n’admet pas la possession, la mise en valeur est plutôt une condition de maintien dans une concession octroyée par l’Etat propriétaire. Son absence peut entraîner la perte ou la réduction de la surface des terres concédées. Plusieurs dispositions de la loi foncière de 1973 le rappellent.

L’article 58 qui traite des fonds totalement incultes dispose que : « lorsque les concessions portent sur un fonds entièrement ou partiellement inculte, elles sont soumises à la condition de mise en valeur. Celle-ci est déterminée suivant le régime, la nature et la vocation du fonds concédé, les plans de développement économique ainsi que les normes d’urbanisme et d’hygiène. En cas de mise en valeur partielle, la concession peut être réduite à due proportion ».

Les articles 153 et suivants le rappellent avec insistance pour le maintien des concessionnaires sur les terres rurales.

D'après ces textes, les parcelles de terres situées hors des circonscriptions urbaines, concédées pour un usage commercial ne peuvent comporter qu'un seul établissement de l'espèce. Elles ne peuvent avoir une superficie supérieure à un hectare. Les terres rurales d'une superficie de plus de dix hectares destinées à un usage agricole ou à l'élevage ne peuvent être concédées si elles n'ont pas été occupées en vertu d'un titre d'occupation provisoire pendant un terme de cinq années. Toutefois, l'autorité compétente pourra concéder les terres avant l'expiration de ce terme si les conditions de mise en valeur auxquelles sera subordonnée l'acquisition du droit de concession se trouvent réalisées en vertu du contrat.

L'article 157 précise que les conditions de mise en valeur, auxquelles sera subordonnée l'accession à la concession perpétuelle et à l'emphytéose, pourront être fixées par les contrats. Toutefois, ne pourront jamais être considérées comme mise en valeur et occupées :

- Les terres qui ne sont pas couvertes sur un dixième au moins de leur surface par des constructions ;
- Les terres qui ne sont pas couvertes sur cinq dixièmes au moins de leur surface de cultures alimentaires, fourragères et autres ;
- Les terres destinées à l'élevage et qui ne seront pas mises en valeur suivant les conditions minima fixées dans la convention ;
- Les terres sur lesquelles il n'aura pas été fait, sur cinq dixièmes au moins de leur surface des plantations, des palmiers, à raison d'au moins 100 unités par hectare, des caféiers, à raison d'au moins 900 unités par hectare, de quinquina à raison d'au moins 6940 unités par hectare, de théiers, à raison de 121 unités par hectare, d'arbres de boisement à raison d'au moins 100 arbres par hectare pour les enrichissements des forêts, et d'au moins 1000 arbres par hectare pour les boisements en terrain découverts. Pour les autres espèces d'arbres et arbustes, la densité minimum sera fixée de commun accord entre le concessionnaire et le service compétent ;
- Les terres auxquelles n'auront pas été appliquées les mesures fixées par la convention ou légalement prescrites en vue de la conservation du sol.

D'après l'article 158, ces conditions joueront simultanément ou séparément pour toute la surface. La constatation de l'occupation et de la mise en valeur des terres sera faite sur la demande et aux frais de l'occupant. L'occupant qui sans raison plausible n'aura pas fait cette demande par lettre recommandée est passible « d'une amende de cinq zaïres par mois de retard ».

En soi la mise en valeur réduit de manière drastique la possibilité pour les communautés qui ne peuvent la réaliser de maintenir la concession qui leur est octroyée. Ce qui fait difficulté et conduit à la considérer comme une condition qui exclut les communautés forestières en général et en particulier les peuples autochtones du maintien sur les terres qui leur seraient éventuellement concédées est le contenu que les textes donnent à la notion de mise en valeur. La terre peut être valorisée de plusieurs manières. Elle peut l'être par des actes de conservation ou d'exploitation ne dénaturant pas le couvert végétal ou le sol. Elle peut aussi l'être par des actes de constructions ou d'exploitation entraînant une destruction de ce qui existe déjà. C'est cette deuxième forme de mise en valeur que retiennent les pays du bassin du Congo. Pour ces pays, parmi lesquels la RDC, mettre en valeur une terre c'est y réaliser des plantations et constructions.

Ce mode de mise en valeur est incompatible avec les usages et pratiques des communautés forestières en général et en particulier des peuples autochtones qui, pratiquant la chasse et la cueillette, font une mise en valeur conservatrice qui n'est pas prise en compte. On comprend que la condition en son état actuel soit une limite à la protection de leurs droits fonciers, de leur droit au maintien sur les terres concédées.



## TITRE 2 : RECOMMANDATIONS EN VUE DE LA PROTECTION ET DE LA PROMOTION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES TERRES EN RDC

Que pouvons-nous recommander pour assurer une protection efficace et une promotion utile des droits fonciers des communautés des zones forestières en RDC ? Pour répondre à cette question, il faut se souvenir qu'en RDC, le problème de protection et de promotion des droits fonciers des communautés des zones forestières fait partie de celui général rencontré par toutes les autres populations de ce pays qui font face à des difficultés d'accès et de maintien sur les terres depuis la loi Bakajika de 1966. Sans doute la difficulté est-elle plus accentuée du fait de leur spécificité et de leur grande dépendance à la terre, mais elle fait partie d'une difficulté plus générale.

Ce double constat conduit à se rendre compte que l'action doit commencer sur l'ensemble du système avant que soit accentuées les spécificités des communautés des zones forestières. Ce qui nous a conduit à faire deux recommandations générales, réponses aux constats découlant de l'analyse critique du droit positif, qui se subdivisent en sous recommandations.

La première est la restauration des droits fonciers fondamentaux des populations de la République Démocratique du Congo sur les terres (Chapitre 1) ;

La deuxième est la sécurisation des droits restaurés (Chapitre 2).

## CHAPITRE 1 : RECOMMANDATION GÉNÉRALE N°1 : LA RESTAURATION DES DROITS FONCIERS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS CONGOLAISES SUR LES TERRES

Nous l'avons vu, les droits fondamentaux sont ceux reconnus aux êtres humains du seul fait de leur appartenance au genre humain. Il s'agit des droits dont l'absence nie l'humanité de la personne. En matière foncière deux droits apparaissent comme fondamentaux : la propriété et la possession.

Pour recommander la restauration de ces droits dans le système juridique de la RDC, il nous a fallu trouver des fondements fiables (Section 1) et indiquer les mécanismes de sa mise en œuvre (Section 2).



## SECTION 1 : FONDEMENTS DE LA RECOMMANDATION

Deux fondements principaux nous ont conduit à suggérer la restauration des droits fonciers fondamentaux des populations que sont la propriété et la possession sur les terres dans le système juridique congolais : L'obligation pour la République Démocratique du Congo de respecter sa Constitution et ses engagements internationaux (I), Le décalage entre le droit posé et le droit vécu sur le terrain (II).

### I. L'OBLIGATION POUR LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DE RESPECTER SA CONSTITUTION ET SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Restaurer le droit de propriété et la possession des personnes sur les terres et par conséquent celle des communautés des zones forestières, c'est respecter la Constitution de la RDC d'abord, les textes juridiques internationaux ensuite.

#### I.1. LE RESPECT DE LA CONSTITUTION

Restaurer la propriété et la possession des terres en RDC dans la loi foncière réformée, c'est mettre en harmonie la loi foncière avec la Constitution du 18 février 2006. Tandis que ses devancières posaient le principe de la propriété de l'Etat sur toutes les terres et les ressources du pays, celle-ci modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, pose plutôt le principe de la souveraineté dans deux articles principaux : d'abord l'article 1er, qui pose que : « La République Démocratique du Congo est, dans ses fonctions du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc ». L'article 9 ensuite qui dispose : « L'Etat exerce une **souveraineté** [nous soulignons] 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 le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'article précédent sont déterminés par la loi ».

Certains ont soutenu que par ce texte, le législateur maintient la propriété de l'Etat sur toutes les terres et les ressources en RDC. Mais une telle interprétation est surprenante parce qu'elle ne tient compte ni de la catégorie juridique dans laquelle est logé le concept de souveraineté, ni de sa définition. Le concept n'est pas une catégorie du droit des biens, mais de droit public en lien avec la notion d'indépendance. Quant à sa définition, la notion de souveraineté renvoie non pas à l'idée d'appropriation, mais d'indépendance. D'après le vocabulaire juridique, la souveraineté désigne le caractère suprême d'une puissance qui n'est soumise à aucune autre ; le caractère d'un organe qui n'est soumis au contrôle d'aucun autre et se trouve investi des compétences les plus élevées. Il en résulte que l'idée de souveraineté contenu dans les articles 1er et 9 de la Constitution indiquent non pas que l'Etat est propriétaire du sol, mais plutôt qu'il exerce sa puissance sur les terres de la République sans que cela le transforme en propriétaire.

Cette option est corroborée par l'article 34 de la Constitution qui en posant le principe de sacralité de la propriété privée ne distingue pas selon qu'elle porte sur les meubles ou les immeubles. D'après ce texte : **« la propriété privée est sacrée. L'Etat garantit le droit à la propriété individuelle ou collective acquis conformément à la loi ou à la coutume [...] Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité octroyée dans les conditions fixées par la loi ».**

Ces dispositions constitutionnelles imposent une réforme de la loi foncière tenant compte de la reconnaissance des droits fonciers fondamentaux des personnes que sont la propriété et la possession qui peut dans certains cas être assimilée à de la propriété coutumière.

Modifier la loi foncière dans ce sens c'est aussi et surtout respecter les engagements internationaux énoncés par la Constitution de la RDC.

## I.2. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Dans le préambule de sa Constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi du 20 janvier 2011, la RDC affirme son attachement à la Déclaration Universelle des droits de l’Homme, à la Charte Africaine des droits de l’Homme, aux Conventions internationales sur les droits de l’enfant et sur les droits des femmes, aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains.

Parmi les droits humains contenus dans certains de ces instruments par ailleurs ratifiés par la RDC figurent le droit des personnes à la propriété et à la possession de leurs terres. Ainsi, l’article 17 de la Déclaration Universelle des droits de l’Homme énonce : « Toute personne, aussi bien seule qu’en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ». Dans le même sens, l’article 14 de la Charte Africaine des droits de l’Homme et des peuples énonce : « Le droit de propriété est garanti, il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l’intérêt général de la collectivité, ce conformément aux dispositions des lois appropriées ».

Sans doute ces textes ne parlent-ils pas de propriété de terres, mais le caractère général de leur énoncé invite tout Etat qui les a ratifiés à respecter la propriété aussi bien des terres que de tout autre bien.

Les textes qui sur le plan international invitent à respecter la possession des terres en même temps que la propriété sont la Convention 169 de l’OIT sur les peuples indigènes et tribaux, et la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones.

L’article 14 de la Convention 169 de l’OIT dispose : « les droits de propriété et de possession sur les terres qu’ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d’utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants ». Sans doute peut-on soutenir que ce texte ne concerne en rien la RDC qui ne l’a pas ratifié, mais le souci de cet Etat d’élaborer une législation de protection des droits des peuples autochtones l’invite à ne pas oublier de prendre en compte tous les droits fondamentaux de ces peuples ; et la Convention a le mérite de les avoir identifiés de sorte que le législateur congolais puisse faire l’économie d’une telle recherche. Parmi les droits à protéger se trouvent la possession et la propriété des terres.

Le contenu de ces instruments internationaux est incompatible avec celui de la loi foncière actuelle qui, refusant toute propriété ou toute possession des populations sur les terres, ne leur concède qu’un démembrement du droit de propriété qu’est la jouissance et à des conditions difficiles d’accès aux communautés.

Ces éléments sont une des contraintes ayant dicté la recommandation de la restauration de la possession et de la propriété des personnes comme piste de protection et de promotion des droits fonciers des populations en général et des communautés des zones forestières en RDC. L’autre fondement de la recommandation est le décalage entre le droit posé par les textes et le droit vécu sur le terrain.

## II. LE DÉCALAGE ENTRE LE DROIT POSÉ PAR LES TEXTES ET LE DROIT VÉCU SUR LE TERRAIN

La loi Bakajika et celles qui l’ont suivi ont-elles supprimé toute possession ou propriété des personnes autre que l’Etat sur les terres en RDC ?

Pour rechercher des éléments de réponse à cette question, nous avons choisi d’analyser quelques décisions de justice, de mener une enquête de terrain ainsi que des entretiens.

Les résultats ont révélé que sur les portions du territoire national non concédées, les communautés procèdent à des cultures et des activités diverses, sans demander l’avis de l’Etat et sans payer une quelconque redevance à celui-ci et qu’elles soumettent aux juges des litiges portant sur la revendication de leurs droits sur ces portions sans être bénéficiaires de concessions.

Elles procèdent à des transactions diverses, allant de la location des espaces à la vente sans respecter les exigences de la loi de 1973.

Les responsables de l’administration foncière interrogés nous ont avoué un fait inédit : que dans les faits, la saisine de l’Etat pour une concession est l’aboutissement d’un processus qui démarre chez le chef de clan, ou les propriétaires coutumiers, validant de ce fait l’idée que malgré la loi foncière, les populations n’ont en fait jamais perdu le contrôle de leurs terres sur lesquelles elles continuent d’exercer des prérogatives comme la vente, la location, sans en référer aux instances étatiques.

La question suivante est celle de la mise en œuvre de cette première recommandation générale.

## SECTION 2 : MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION

**Si les fondements sont communs, la mise en œuvre de la recommandation ne peut se faire qu’en tenant compte de ce que la possession est une prérogative de fait et la propriété une prérogative de droit. Les actions à entreprendre sont distinctes dans les deux cas. Il faut envisager les actions permettant la mise en œuvre de la possession (I) d’abord, de la propriété ensuite (II).**

### I. LES ACTIONS PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA POSSESSION

Pour instaurer la possession des populations sur les terres en RDC, nous recommandons :

- **La réforme de la législation foncière actuelle pour faire exister un domaine sur lequel elle peut s’exercer (1) ;**
- **La modification des prérogatives de l’État sur ce domaine créé (2) :**
- **La soumission de l’État aux procédures d’appropriation des terres de ce domaine (3) ;**
- **La suppression de l’autorisation de l’État pour occuper ou exploiter les terres de ce domaine et du paiement d’une redevance (4) ;**
- **La reconnaissance d’un droit à indemnité en cas de déguerpissement d’un terrain possédé (5) ;**
- **L’organisation d’une protection de la possession des populations sur les terres (6).**

### 1. LA CRÉATION DANS LA LOI FONCIÈRE RÉFORMÉE D’UN DOMAINE SUR LEQUEL PEUT S’EXERCER LA POSSESSION

Dans la loi foncière actuelle, les terres sont divisées en deux grands blocs : les terres du domaine public qui sont affectées à un usage ou à un service public et les autres qui forment le domaine privé de l’Etat. Dans cette configuration il n’y a pas de place pour l’exercice de la possession.

Pour que de telles terres existent légalement il faut créer un troisième domaine sur lequel ni l’Etat, ni les particuliers n’ont de droits reconnus et dont les portions peuvent, à des conditions précisées par la loi devenir des terres du domaine privé. Cette création ne peut se faire que par une redéfinition du domaine privé de l’Etat qui doit être réduit aux terres que l’Etat s’est approprié en respectant la procédure d’appropriation des terres qu’il faudra définir.

La proposition n’est pas utopique. Elle serait simplement le reflet de la réalité parce que, selon la loi de 1973, aucune occupation des terres ne peut se faire sans autorisation de l’Etat propriétaire de toutes les terres ; pourtant, dans la réalité, il existe des terres que les populations occupent et exploitent sans demander l’autorisation de l’Etat.

Elle n’est pas non plus révolutionnaire car, dans toutes les législations foncières modernes, et notamment celle de la plupart des États d’Afrique centrale, une distinction est faite entre le domaine privé de l’État, le domaine public et un troisième domaine appelé soit domaine rural (en République du Congo), soit domaine national (au Cameroun).

Ce domaine est constitué des terres appropriables, mais sur lesquelles ni l’État, ni les particuliers n’ont de titre de propriété. Dans les systèmes fonciers consacrant l’accès à la propriété par le titre foncier, il s’agit des terres appropriables, mais n’ayant pas fait l’objet de titre foncier. Généralement ce sont des terres sur lesquelles les populations revendiquent des droits coutumiers.

En adoptant cette distinction et en l’inscrivant dans les textes, la législation foncière congolaise permettrait de faire revenir dans le droit positif une catégorie de terre que la législation a vainement tenté de faire disparaître, la pratique s’y étant bien opposé. Pour que cette recommandation atteigne son but, il faut l’accompagner de la modification des prérogatives de l’État sur cet espace.

## 2. MODIFICATION DES PRÉROGATIVES DE L'ÉTAT SUR LES TERRES DU 3ÈME DOMAINE CRÉÉ

Pour que le troisième domaine créé par prélèvement sur le domaine privé actuel de l'Etat existe réellement, il faut modifier les prérogatives de l'Etat sur celui-ci en transformant son droit de propriété en droit de garde. La garde permet à l'Etat de contrôler l'utilisation de la terre sans en avoir l'exclusivité. La conséquence est qu'elle laisse intact les droits fonciers coutumiers des communautés sur l'espace considéré et préserve des espaces pour les peuples autochtones.

L'autre conséquence est que, pour réaliser un projet sur ces espaces, il faut consulter les populations et surtout compenser la perte qu'elles subissent du fait de l'utilisation de l'espace sur lequel elles ont des droits fonciers coutumiers. Cette prérogative leur permet d'en assurer l'administration en attendant une éventuelle appropriation par les particuliers ou par l'Etat lui-même. L'Etat gardien, garant des droits de la population, organise sur ce domaine le passage de la possession à la propriété selon des mécanismes de sécurisation de la propriété, dont ceux exposés au chapitre suivant.

## 3. SOUMISSION DE L'ÉTAT AUX PROCÉDURES D'APPROPRIATION DES TERRES POUR QUE SA PROPRIÉTÉ EXISTE

Il s'agit d'une mesure mettant l'Etat et les possesseurs au même pied d'égalité pour l'accès à la propriété. Dans le système actuel, l'Etat est propriétaire des espaces susceptibles de possession par simple déclaration de la loi. La soustraction de ce domaine du champ du droit de propriété de l'Etat a pour conséquence inéluctable la soumission de l'Etat aux mêmes procédures que les populations pour accéder à la propriété.

## 4. SUPPRESSION DE L'AUTORISATION D'OCCUPER OU D'UTILISER L'ESPACE ET DU PAIEMENT DE LA REDEVANCE

Dans la loi de 1973, pour avoir le droit d'utiliser ou d'occuper une portion de terre, il faut obtenir l'autorisation de l'Etat par concession et surtout payer une redevance pour s'y maintenir. Ce qui signifie que, pour faire de l'agriculture sur leurs espaces ancestraux, les populations doivent d'abord obtenir une autorisation de l'Etat, puis lui payer une redevance. La création d'un espace susceptible de possession doit impérativement s'accompagner d'une suppression des telles taxes et redevances. Cette suggestion est une simple consécration de la pratique car, à l'heure actuelle, malgré les textes, les populations ne payent pas de redevances pour cultiver leurs terres ancestrales, supposées, d'après la loi, être la propriété de l'Etat. La suppression d'une telle autorisation ne devrait par conséquent poser aucun problème spécifique.

## 5. RECONNAISSANCE D'UN DROIT À INDEMNITÉ EN CAS DE DÉGUERPISEMENT D'UN TERRAIN POSSÉDÉ

Dans son application, le système actuel faisant de l'Etat le propriétaire des espaces susceptibles d'être possédés par les populations enlève aux populations toute prétention sur les transactions ou mises à dispositions de ces terres aux investisseurs non membres de la communauté. C'est une injustice en ce que l'Etat installe contre rémunération sur des terres récupérées sans contrepartie des investisseurs. La justice voudrait que sur ces espaces soient reconnus aux populations un droit au Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) et à indemnité lorsque les activités des investisseurs portent atteinte aux investissements qu'ils auraient réalisés. Parce qu'elles ne sont pas propriétaires, les populations ne sont pas expropriées, mais déguerpies et devraient avoir droit à une indemnité de déguerpissement.

**Il est souhaitable, à l'occasion de la réforme foncière, d'inscrire dans les lois le principe du déguerpissement, le droit au CLIP et d'indiquer le barème d'indemnisation des populations ayant perdu des biens, des constructions ou des récoltes à l'occasion de leur déguerpissement.**

## 6. L'ORGANISATION D'UNE PROTECTION DE LA POSSESSION DES POPULATIONS SUR LES TERRES

Pour assurer la protection de la possession des populations, il faut instituer des mécanismes de préservation des droits des possesseurs, notamment des actions possessoires et des actions de sauvegarde contre les troubles de jouissance. Les actions possessoires sont celles qui permettent à celui qui n'est pas propriétaire d'empêcher aux tiers d'accéder au terrain qu'il occupe en tant que possesseur sans avoir à présenter un titre d'occupation. Les actions de sauvegarde contre les troubles de jouissance consistent à punir par des amendes ou des peines de prison ceux qui viennent perturber l'occupation du possesseur paisible.

Outre celles permettant la mise en œuvre de la possession, la mise en œuvre de la recommandation invite à considérer aussi les actions permettant la mise en œuvre de la propriété.

## II. LES ACTIONS PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECONNAISSANCE DE LA PROPRIÉTÉ DES POPULATIONS SUR LES TERRES

Plusieurs actions doivent être menées pour que les populations aient le droit de devenir propriétaire des terres en RDC.

**La première et la plus urgente est la suppression de l'exclusivité de la propriété de l'Etat et l'inscription de celle des populations dans la loi.**

**La deuxième est l'affirmation de l'existence d'un domaine privé des particuliers à côté de celui de l'Etat.**

**La troisième est l'indication des modalités d'accès à ce droit aussi bien par l'Etat que les populations.**

## 1. LA SUPPRESSION DE L'EXCLUSIVITÉ DE LA PROPRIÉTÉ DE L'ETAT SUR LES TERRES ET L'INSCRIPTION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ DES POPULATIONS SUR CELLES-CI DANS LA LOI

La propriété est le droit de tirer de la terre toutes les utilités possibles. Elle confère au titulaire du droit des prérogatives dépassant la simple jouissance. La loi foncière de 1973 actuellement en vigueur la refuse aux populations de la RDC en ne reconnaissant que la seule propriété de l'Etat sur les terres et aux particuliers une simple jouissance. Pour qu'elles puissent accéder à la propriété des terres, il faut modifier la loi pour y inclure le droit pour les populations d'être propriétaire. Cela suppose que soit :

- Retirée de la loi la disposition d'après laquelle le sol est la propriété exclusive et inaliénable de l'Etat ;
- Retirée la disposition d'après laquelle toutes les terres constituent le domaine privé de l'Etat ;
- Inscrit dans la loi que les populations (y compris les peuples autochtones) peuvent devenir propriétaires des terres dans les conditions fixées par la loi.

## 2. L'AFFIRMATION DANS LA LOI DE L'EXISTENCE D'UN DOMAINE PRIVÉ DES PARTICULIERS À CÔTÉ DE CELUI DE L'ETAT

En l'Etat actuel du droit congolais, il existe un seul domaine privé dans la division des terres : celui de l'Etat. La reconnaissance du droit de propriété des populations sur les terres ne peut se faire que s'il est inscrit dans la loi que les terres sur lesquelles les particuliers ont un droit de propriété constituent le domaine privé des particuliers.

## 3. L'INDICATION DES MODALITÉS D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Ayant donné toutes les terres qui ne relèvent pas du domaine public dans le domaine privé de l'Etat, la loi de 1973 n'a pas jugé utile d'indiquer les conditions par lesquelles l'Etat devient propriétaire. Ce qui était logique à cette époque puisque l'Etat l'était devenu par simple application de la loi.

On l'a vu, les données de terrain contredisent cette vision puisque les particuliers se comportent sur les terres comme si l'Etat propriétaire n'existait pas. De même, l'Etat propriétaire ne connaît nullement les limites de ses terres puisqu'il n'a rempli aucune condition pour en devenir propriétaire, conditions à l'occasion desquelles il aurait bien connu les limites de son espace. Il est souhaitable pour que la loi soit en accord avec la réalité du terrain que soient indiquées les modalités d'accès à la propriété de la terre aussi bien par l'Etat que par les particuliers.

Pour être complète, la protection et la promotion des droits fonciers des communautés des zones forestières doit, outre le respect des droits fonciers fondamentaux, leur faciliter l'accès et le maintien sur les terres.

## CHAPITRE 2 : LA SÉCURISATION DES DROITS RECONNUS AUX POPULATIONS SUR LES TERRES

Pour sécuriser les droits ainsi reconnus aux populations sur les terres les données de terrain et la science juridique nous conduisent à recommander des mesures générales (Section 1) et des mesures propres aux peuples autochtones (Section 2).



## SECTION 1 : MESURES GÉNÉRALES

Les mesures générales visent la sécurisation de la possession d'une part (I) et de la propriété d'autre part (II).

### I. SÉCURISATION DE LA POSSESSION

Pour assurer une protection accrue de la possession des populations, il faut instituer des mécanismes de préservation des droits des possesseurs, notamment des actions possessoires qui protègent la possession sans égard au fond du droit contre les troubles qui l'affectent ou la menacent. Elles partent du principe que, même si le possesseur n'est pas propriétaire d'un droit sur la terre, il a une situation de fait qui mérite protection. Trois actions possessoires sont prévues par la science juridique et peuvent être adoptées ici : la plainte, la dénonciation du nouvel œuvre et la réintégration<sup>14</sup>.

La plainte est l'action possessoire générale ouverte dans tous les cas actuel de trouble de la possession. Elle protège le possesseur victime d'agression matérielle commise contre sa possession, par exemple les actes de passage sans autorisation sur le terrain possédé, la pose de la barrière laissant un passage insuffisant pour accéder au terrain possédé. Elle le protège aussi contre les troubles de droit, consistant en des manifestations de volonté généralement contenues dans des actes juridiques impliquant de la part de leurs auteurs une prétention contraire à la possession d'autrui. La plainte permet de faire cesser ces troubles et de rétablir la possession.

La dénonciation du nouvel œuvre, variété de la plainte, permet d'éviter un trouble éventuel. C'est l'action qui permet par exemple de faire suspendre les travaux qui, s'ils avaient continué, provoqueraient un trouble dans la possession. L'action ne peut être exercée que si les travaux sont en cours d'exécution et s'ils n'ont pas encore causé de trouble, sinon seule la plainte pourrait être exercée. Par ailleurs l'action suppose que les travaux aient été entrepris sur un fonds autre que celui du possesseur, autrement il y aurait un trouble déjà réalisé.

La réintégration est l'action qui permet de mettre fin à une dépossession violente. On entend par là, toute dépossession opérée à l'aide d'une violence ou d'une voie de fait consistant dans un acte agressif sur la personne ou sur le bien même du plaignant, qui mettant en mouvement

la légitime défense pourrait troubler la paix publique. Il en est ainsi par exemple de l'usurpation du terrain du possesseur qui n'a plus le droit d'y rentrer, si ce n'est par la force.

### II. SÉCURISATION DE LA PROPRIÉTÉ

Pour permettre aux populations des zones forestières de sécuriser le droit de propriété qui leur sera reconnu, il est souhaitable de leur faciliter l'accès à la certification de la propriété par les mesures suivantes qui sont juste l'opposé des constats découlant de l'observation :

1. Transformer les titres de concessions perpétuelles en titre de propriété ;
2. Faire de la procédure de concession perpétuelle celle d'accès au titre de propriété ;
3. Réduire les contraintes de cette procédure pour permettre sa mobilisation par les communautés rurales en instaurant au profit des populations des zones forestières et rurales en général un mécanisme simplifié de certification officielle de la propriété ;
4. Faire passer la mise en valeur de condition de maintien à condition d'accès au titre de propriété sur les terres ;
5. Redéfinir dans les textes la notion de mise en valeur comme condition d'accès à la propriété, pour intégrer l'utilisation traditionnelle des terres par les populations forestières et les peuples autochtones ;
6. Faire de l'immatriculation directe des terres possédées de longue date, un mode d'accès à la propriété foncière ;
7. Reconnaître et protéger la propriété coutumière des terres ;
8. Faciliter le passage de la propriété coutumière à la propriété par titre foncier en instituant des mécanismes de constatation de la propriété coutumière suivie de l'établissement du titre foncier sans possibilité pour l'État de remettre en cause cette propriété ;
9. Instituer dans la loi la notion de propriété collective.

<sup>14</sup> F. TERRE et Ph. SIMLER, *Droit civil, Les biens*, op. cit, pp. 196 et s

L'analyse des textes congolais a révélé que même si la propriété est reconnue aujourd'hui aux populations, elle risque d'être essentiellement individuelle. Même le détour par la transformation des concessions perpétuelles en titre de propriété ne peut conduire qu'à la reconnaissance de titres individuels. Il est souhaitable que la propriété des terres des zones forestières ne soit pas consacrée uniquement sous le régime de la propriété individuelle, mais aussi - et surtout - collective, car cela répond au caractère collectif de la gestion traditionnelle des terres par les populations forestières, incluant les peuples autochtones, et leur permet de conserver un contrôle sur un espace suffisant pour leur subsistance et leur survie. Un danger de la propriété individuelle est entre autres qu'elle ne protège pas les populations contre les spéculateurs véreux. La reconnaissance de la propriété collective assure notamment une protection accrue des populations contre l'accaparement des terres par quelques individus, qu'ils soient endogènes ou exogènes, et essentiellement leur assure un espace de vie suffisant pour leur subsistance.

La propriété est dite collective lorsqu'un bien, ou une masse de biens est soumise à la maîtrise collective de la communauté et non d'un seul individu<sup>15</sup>. La conséquence est que tous les propriétaires du même bien disposent des pouvoirs identiques sur celui-ci et aucun ne peut l'aliéner, le vendre ou le donner sans le consentement de tous les autres, autrement une telle aliénation serait nulle et de nul effet. Un des intérêts de la proposition est de faciliter l'immatriculation ou la constatation des droits fonciers coutumiers par une communauté qui peut alors conjuguer ses efforts pour sécuriser son espace ou même compter sur un appui extérieur pour cette sécurisation.



<sup>15</sup> S. SCHILLER, *Droit des biens*, op. cit., 2007, pp. 205 et s.

<sup>16</sup> Voir notamment l'article 16 de la Convention 169 de l'OIT qu'une interprétation utile permettrait d'étendre aux populations forestières dans leur ensemble.

De plus, elle aboutit à la sécurisation de l'espace approprié au profit de tous et de chacun en évitant qu'un membre de la communauté ne soit trompé de manière à aliéner sa portion.

Un autre intérêt de la proposition est qu'elle est le meilleur moyen de combiner le droit moderne avec les droits coutumiers. Car, si le droit moderne permet de sécuriser l'espace commun, le droit coutumier permet de gérer les rapports au sein de l'espace sécurisé, chaque membre de la communauté sachant exactement quels sont ses droits d'après la coutume.

La propriété ainsi sécurisée ne peut être remise en cause par l'État hors du cadre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette procédure devra être débattue et réglée dans le cadre de la réforme de façon à assurer le droit au Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) ainsi qu'une juste indemnisation des communautés expropriées en accord avec les principes de droit international reconnus<sup>16</sup>.

A côté de ces mesures générales, les constats nous ont conduits à faire des recommandations pour la sécurisation des droits reconnus aux peuples autochtones.

## SECTION 2 : LES MESURES SPÉCIFIQUES À LA SÉCURISATION DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

**Comment assurer la promotion des droits de propriété sur la terre des peuples autochtones en RDC ? Contrairement aux autres peuples de la forêt qui sont plus sédentaires, ce sont des chasseurs cueilleurs et pasteurs nomades qui n'éprouvent aucun besoin d'exercer et de sécuriser des droits privatifs sur des portions de terres.**

**De ce fait, leur contribution, leurs droits et leurs aspirations doivent être pris en compte de façon particulière pour promouvoir leurs droits fonciers dans un système juridique où la maîtrise de l'espace est une condition de sécurisation de celui-ci.**

Sur cette base, l'analyste ne peut faire que des propositions basées sur la compréhension des modes de fonctionnement de ces peuples et les impératifs internationaux de sécurisation des droits de ces peuples.

**Dans le cas congolais, la première recommandation que nous faisons est la ratification et la mise en œuvre de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (I). La seconde est l'insertion dans les textes de l'obligation pour l'État de sécuriser des espaces insusceptibles d'appropriation en faveur des peuples autochtones par l'État (II).**

### I. LA RATIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION 169 DE L'OIT SUR LES PEUPLES INDIGÈNES ET TRIBAUX

Dans l'article 14 de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux que la RDC n'a pas encore ratifiée, il est écrit : « Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard

à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession ».

**Ce texte qui reconnaît et indique les modalités de sécurisation des droits fonciers spécifique aux peuples autochtones est un important instrument de sécurisation de leur droit dont la mise en œuvre serait d'une très grande utilité. C'est pourquoi nous suggérons sa mise en œuvre par la RDC.**

**Elle peut se faire en commençant par sa ratification. Mais, à défaut de ratification elle peut servir de guide à l'élaboration d'une législation foncière tenant compte de son contenu.**

### II. L'INSERTION DANS LES TEXTES DE L'OBLIGATION POUR L'ÉTAT DE SÉCURISER DES ESPACES INSUSCEPTIBLES D'APPROPRIATION EN FAVEUR DES PEUPLES AUTOCHTONES PAR L'ÉTAT

C'est le devoir de l'État de veiller à la sécurisation des droits de tous les peuples vivant sur son territoire, spécialement des peuples vulnérables. Il est des espaces où la notion de propriété des terres est inconcevable en l'état actuel de la législation congolaise. C'est dans ceux-ci pourtant que vivent les peuples autochtones. Comment sécuriser leurs droits fonciers dans ces espaces ? La voie de l'immatriculation et de la reconnaissance des droits fonciers est fermée pour impossible mise en valeur conformément à la législation actuelle. Ceci porte à dire que la condition de mise en valeur est incompatible avec les droits des peuples autochtones. Leurs activités traditionnelles devraient être reconnues comme une forme valide d'occupation des terres. L'État se doit de reconnaître et protéger les droits concrets de possession et de propriété des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une façon quelconque. De plus, des mesures devraient être prises le cas échéant pour protéger les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils n'occupent pas exclusivement mais auxquelles ils ont traditionnellement eu accès pour leur subsistance et leurs activités traditionnelles.

L'importance de la question des droits des populations sur les terres en RDC ne nous a pas fait perdre de vue que le foncier c'est la terre, mais aussi les ressources. Nous avons donc dû considérer aussi les droits des populations des zones forestières sur les ressources en RDC.



## DEUXIÈME PARTIE :

Les droits des populations des zones  
forestières sur les ressources en  
République Démocratique du Congo



**Dans les forêts de la RDC, on trouve une grande variété de ressources, susceptibles d'être exploitées: celles du sous-sol et celles du sol et du dessus du sol.**

La RDC est riche en ressources du sous-sol : on y retrouve des matériaux précieux, notamment l'or et le diamant, l'uranium, le cuivre, le cobalt, le fer, le gaz et le pétrole. En ce qui concerne les ressources du sol et du dessus du sol, on retrouve en RDC des ressources fauniques (éléphants, buffles, singes, rongeurs, oiseaux, reptiles, insectes, etc.), des ressources issues de la flore que sont les arbres, les fruits, légumes et les plantes.

Quels sont les droits actuellement reconnus par le droit positif congolais sur ces différentes catégories de ressources ? Les réponses à cette interrogation se trouvent dans plusieurs textes : la loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, l'ordonnance-loi n° 81-013 du 02 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures et ses textes d'application, la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse et ses textes d'application, la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier et ses textes d'application. L'analyse de ces textes fait apparaître une distinction entre les droits sur les ressources interdites d'accès et les droits sur les ressources accessibles. Mais la disparité de régime et la différence d'étendue des droits reconnus dans chaque catégorie, nous ont conduits à considérer chacune des catégories séparément. Sur cette base, nous avons recherché et apprécié successivement les droits des populations des zones forestières sur les ressources fauniques (Chapitre 1), sur les ressources forestières (Chapitre 2) et sur les ressources pétrolières et minières (Chapitre 3).

## CHAPITRE 1 : LES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES RESSOURCES FAUNIQUES EN RDC

La faune d'un pays est constituée de l'ensemble des animaux qui s'y trouvent. D'après l'article 2 de la loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, « la faune congolaise est constituée de tous les animaux sauvages de toutes catégories vertébrés et invertébrés, mammifères, oiseaux, reptiles et toutes les autres espèces d'animaux sauvages ».

Partant du fait que le mot ressource désigne ce qu'offre le milieu naturel et qui est susceptible d'être exploité, par ressources fauniques dans cette étude, il

faut entendre non seulement l'ensemble des animaux susceptibles d'être exploités, mais également les fruits et produits de ces animaux.

Quels sont les droits des populations des zones forestières sur ces ressources ? La lecture de la loi 82-002 du 28 mai 1982 met en perspective un principe général d'interdiction d'accès des populations des zones forestières à ces ressources (Section 1) dont la portée doit être présentée avec des recommandations de correction (Section 2).



## SECTION 1 : LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION D'ACCÈS DES POPULATIONS AUX RESSOURCES FAUNIQUES

Le principe général de l'interdiction d'accès des populations des zones forestières aux ressources fauniques en RDC n'est pas directement affirmé par les textes, mais, il se déduit aisément de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi sur la chasse de 1982 qui dispose : « la faune zaïroise est propriété de l'Etat. Elle fait partie du patrimoine naturel et doit être gérée dans l'intérêt de la nation ». Il est également et surtout la conséquence de l'interdiction d'accès à certaines ressources (I) et de l'institution des conditions de prélèvement des ressources autorisées inaccessibles aux populations des zones forestières (II).

### I. L'INTERDICTION D'ACCÈS À CERTAINES RESSOURCES FAUNIQUES

La lecture de la loi 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse met en perspective deux groupes de ressources fauniques interdites d'accès : les ressources se trouvant dans les réserves de faune et les espèces protégées.

Les ressources fauniques se trouvant dans les réserves de faune sont interdites d'accès aux populations. La solution est posée dès l'article 1 de la loi de 1982 laquelle définit la réserve de faune comme une aire mise à part pour la conservation, l'aménagement et la propagation de la vie animale sauvage ainsi que pour la protection et l'aménagement de son habitat dans laquelle la chasse, l'abattage ou la capture sont interdits, sauf aux autorités de la réserve ou sous leur contrôle et où l'habitation ou toutes les autres activités humaines sont interdites. Elle est confirmée par l'article 13 de la loi qui dispose : « à l'intérieur des réserves de faune, il est interdit, sauf autorisation de l'autorité locale [...] de poursuivre, chasser, capturer, détruire, effrayer ou troubler de quelque manière que ce soit, toute espèce d'animal sauvage, même les animaux réputés nuisibles, sauf en cas de légitime défense ou de force majeure ». La lecture de l'article 12 de la loi portant Code forestier révèle que les animaux se trouvant dans les forêts classées sont également inaccessibles aux populations des zones forestières. On appelle forêts classées, les forêts soumises, en application d'un acte de classement à un régime juridique restrictif d'exploitation, parce qu'elles sont affectées à une vocation particulière,

notamment écologique. Dans la catégorie on range : les réserves naturelles intégrales, les forêts situées dans les parcs nationaux, les jardins botaniques et zoologiques, les réserves de faune et les domaines de chasse, les réserves de biosphère, les forêts récréatives, les arboreta, les forêts urbaines et les secteurs sauvegardés.

Les espèces protégées partiellement ou totalement sont des animaux interdits d'accès aux populations du fait de leurs caractéristiques. L'interdiction d'accès à ces espèces est posée par l'article 27 de la loi de 1982 qui dispose : « il est interdit, sauf en vertu d'un permis scientifique délivré par le département ayant la chasse dans ses attributions, de tuer, capturer, chasser, poursuivre, déranger volontairement ou faire fuir par n'importe quel moyen irrégulier et dans le but de nuire les animaux énumérés dans le tableau 1 annexé à la présente loi ». Le tableau visé contient la liste de ces espèces. Elle peut être complétée ou modifiée par arrêté du Commissaire d'Etat ayant la chasse dans ses attributions conformément à l'article 29. L'actualisation la plus récente a été faite par l'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) du Ministre des affaires foncières, environnement, conservation de la nature, pêche et forêts de l'époque.

### II. L'INSTITUTION DES CONDITIONS DE PRÉLÈVEMENT DES RESSOURCES AUTORISÉES INACCESSIBLES AUX POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES

La forêt est le milieu de vie de populations des zones forestières ; ses produits et fruits sont censés être les principales sources de revenu de celles-ci. Mais ne tenant aucun compte de cette réalité, le législateur a posé des conditions à remplir pour le prélèvement du gibier qui à l'analyse se révèlent inaccessibles aux populations des zones forestières. La première concerne l'exigence d'un permis de chasse (II.1), les autres sont financières (II.2).

#### II.1. L'EXIGENCE D'UN PERMIS DE CHASSE

Cette condition est posée par les articles 4 et 5 de la loi de 1982. D'après l'article 4 : « nul n'a le droit d'exploiter la faune par la chasse ou par tout autre mode d'exploitation sans être muni d'une autorisation de l'autorité compétente ». Quant à l'article 5, il indique les documents qu'il faut avoir pour être autorisé à chasser et donc à prélever le gibier. D'après ce texte, l'autorisation de chasse est constatée par des permis ci-après : le permis sportif de petite chasse, le permis sportif de grande chasse, le petit permis de tourisme, le grand permis de tourisme, le permis rural de chasse, le permis collectif de chasse, le permis de capture commercial, le permis scientifique, le permis administratif.

- Le permis sportif de petite chasse et le permis sportif de tourisme permettent de chasser les oiseaux et mammifères non protégés dont le département compétent établit la nomenclature ;
- Le permis sportif de grande chasse et le permis de grand tourisme permettent de chasser tous les animaux non-protégés. Leur titulaire peut chasser parmi les animaux partiellement protégés, les espèces dont le département ayant la chasse dans ses attribution établi la nomenclature, les conditions de chasse et les taux de chasse ;
- Le permis rural de chasse est accordé par le Commissaire de zone après avis du service compétent du département ayant la chasse dans ses attributions aux Congolais propriétaires d'une arme à feu non perfectionnée du type fusil à piston ou à silex. Il est délivré au Congolais qui habite une collectivité ou une localité rurale. Il confère au titulaire le droit de chasser uniquement dans le ressort de la zone de sa résidence les animaux non protégés dont le département compétent établit la nomenclature ;
- Le permis collectif de chasse est accordé au chef de la localité par le Commissaire de zone après avis du service compétent du département ayant la chasse dans ses attributions. Il permet aux habitants de la localité de chasser en groupe sous la responsabilité du chef de localité, suivant les coutumes locales et uniquement dans les strictes limites de leurs besoins alimentaires. Il permet de chasser les animaux adultes non-protégés avec les engins de chasse dits coutumiers.

Cette liste ne laisse aucune place à la chasse sans autorisation. Cela signifie que pour prélever le moindre oiseau ou tout autre animal, il faut un permis. L'article 37 de la loi indique les conditions à remplir pour obtenir un permis de chasse. D'après ce texte, toute personne qui demande un permis de chasse doit être soumis à un test d'aptitude cynégétique. A l'exception du permis collectif de chasse, les permis de chasse sont personnels et inaccessibles.

L'exigence d'un permis de chasse est une limite importante à l'accès aux ressources fauniques des populations des zones rurales qui, si elle devait être respectée serait désastreuse pour leur survie, surtout que l'obtention du permis est soumise à des exigences financières.

#### II.2. LES EXIGENCES FINANCIÈRES

Pour accéder aux ressources fauniques, outre l'obtention du permis, les articles 5 alinéas 2 et 58 posent une contrainte difficile à remplir par les populations des zones rurales : le paiement d'une taxe. D'après le premier de ces deux textes : « les mesures d'exécution fixent les taux de la taxe due pour l'octroi de chaque type de permis ainsi que la taxe due pour l'abattage ou la capture des animaux ». Allant dans le même sens et pour faire observer que l'exigence concerne les populations rurales, l'article 58 de la loi dispose : « le commissaire d'Etat du département compétent peut autoriser les titulaires d'un permis rural de chasse à chasser les oiseaux, reptiles ou les mammifères partiellement protégés dont il établit la nomenclature et le taux de la taxe y afférente ».

Que dire de ces exigences ? Qu'elles sont particulièrement pénibles pour la survie des populations des zones forestières qui comptent sur l'abattage des animaux non protégés comme source de protéines et sans doute de revenus.

Sans doute dira-t-on que cette exigence est tempérée par l'article 59 de la loi qui dispose : « dans certaines circonstances, notamment en raison de la modicité ou de l'absence des ressources des habitants d'une collectivité ou d'une localité, le département ayant la chasse dans ses attributions peut exempter du paiement des taxes prévues à l'article précédent les titulaires du permis rural ou collectif de chasse ». Il reste que cette disposition est une faveur qui peut ne pas être accordée, ou pas tout le temps du moment que les permis ne sont valables que pour une seule période de chasse conformément à l'article 6 de la loi.

De ce qui précède, il ressort que l'exigence d'un permis pour chasser et surtout d'une taxe constituent des limites aux droits d'accès à la faune difficiles à comprendre pour ces populations généralement pauvres, inégalement instruites et ne pouvant pas toujours respecter les formalités administratives. De manière générale, ces exigences confirment qu'en RDC, la loi pose un principe d'interdiction d'accès aux ressources fauniques qui a une portée sur les droits des communautés qu'il faut mettre en perspective en faisant des recommandations pour corriger.

## SECTION 2. PORTÉE DU PRINCIPE DE L'INTERDICTION ET RECOMMANDATIONS DE CORRECTION

La portée du principe préparant les recommandations, il faut la présenter d'abord (I) avant celles-ci (II).

### I. LA PORTÉE DU PRINCIPE

Les règles juridiques qui posent le principe de l'interdiction d'accès des populations aux ressources fauniques en RDC aboutissent aux conséquences suivantes :

- Transformation de l'Etat en propriétaire du gibier non approprié, choses communes sur lesquelles personne n'a prise. Sur le plan juridique c'est une curiosité car les choses communes sont justement celles qui existent en quantité suffisante de sorte qu'il n'y a aucun intérêt à avoir sur elles un droit privatif ; elles peuvent être utilisées sans appropriation véritable : il en est ainsi de l'air, de l'eau des mers et des rivières, du gibier. Seules celles d'entre-elles en possession réelle des personnes deviennent des biens et sont susceptibles d'être considérées comme propriété d'une personne. Sur cette base, que l'Etat se déclare propriétaire de toute la faune est simplement irréaliste ;
- Suppression sans contre-partie de tout droit ancestral sur les ressources fauniques se trouvant sur le sol congolais, ce qui est impensable ;
- Interdiction de chasse par des non titulaires d'arme à feu, si ce n'est dans le cadre d'une autorisation fondée sur le permis collectif de chasse ; ce qui exclut toutes les populations se servant des pièges et autres moyens rudimentaires de chasse ;
- Interdiction de la chasse par piégeage du petit gibier parfois nuisible ;
- Suppression d'une source importante de protéine gratuite dans un environnement de pauvreté.

### II. RECOMMANDATIONS POUR CORRIGER

Les recommandations ci-dessous s'appuient sur la logique juridique, la réalité du terrain révélée par les enquêtes et les entretiens.

- **La première est la suppression dans les textes congolais de la propriété de l'Etat sur toute la faune.** Elle se justifie par le caractère de choses communes du gibier. Seuls les animaux en capture ou en possession des chasseurs peuvent accéder au régime de propriété ;
- **La deuxième qui est la conséquence logique de la première est la suppression de l'autorisation pour chasser le petit gibier non protégé ;**
- **La troisième est la restauration du droit de chasser par tous les moyens ne mettant pas en péril la faune ;**
- **La quatrième est la suppression de toute taxe pour chasser le gibier pour s'alimenter autre que les espèces protégées ;**
- **La cinquième est un souhait que ne soient véritablement déclarées espèces protégées et donc inaccessibles que les espèces menacées de disparition ou ayant un intérêt scientifique certain pour permettre aux populations d'accomplir leurs rites et traditions et se nourrir éventuellement.**

Comme on le voit, bien que la solution soit critiquable, le législateur congolais limite l'accès des populations aux ressources fauniques. Garde-t-il la même ligne relativement aux ressources forestières ?

## CHAPITRE 2 : LES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES RESSOURCES FORESTIÈRES EN RDC

Le régime des droits des populations des zones forestières sur les ressources forestières en RDC est fixé par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier. Contrairement à la loi sur la chasse qui limite les droits des

populations, cette loi reconnaît aux communautés des zones forestières à la fois des droits de propriété (Section 1) et des droits d'usages (Section 2) sur les ressources forestières.



## SECTION 1 : LES DROITS DE PROPRIÉTÉ DES POPULATIONS SUR LES RESSOURCES FORESTIÈRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La propriété est le droit d’user, de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue sous réserve du respect des lois et règlements. Un tel droit est-il reconnu aux populations des zones forestières de RDC sur les ressources ? A s’en tenir à l’article 7 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 qui dispose que « les forêts constituent la propriété de l’Etat », on répondrait par la négative. Mais plusieurs autres dispositions du texte accordent aux populations un droit de propriété sur certaines ressources qu’il faut préciser (I) avant de considérer la portée de cette reconnaissance et les recommandations permettant d’améliorer le système (II).

### I. LES RESSOURCES SUR LESQUELLES LES POPULATIONS ONT DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Dans la logique de l’affirmation de l’exclusivité de son droit de propriété sur les ressources fauniques, le législateur congolais, dans la loi 011/2002 portant Code forestier, ne reconnaît aux populations des droits que sur les arbres et autres produits forestiers ligneux. Ainsi, l’article 9 du texte dispose : « les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ ». Dans le même sens, l’article 80 dispose : « les communautés qui réalisent des reboisements bénéficient, en tout ou partie, des produits forestiers qui en sont issus, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre ».

A côté de cette précision, plusieurs dispositions du texte accordent aux populations des zones forestières un droit de propriété sur les arbres et produits forestiers ligneux se trouvant dans des espaces précis. Ainsi, l’article 8 de la loi portant Code forestier dispose que « les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires ». De même l’article 22 dispose : « une communauté locale peut, à sa demande obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume ». Ce droit leur permet, outre les droits d’usage, d’exploiter leur forêt, c’est-à-dire de tirer

toutes les utilités des ressources qui s’y trouvent et ne sont pas interdites d’accès. C’est ce qui ressort des articles 112 et suivants de la loi forestière. D’après ces textes, les communautés locales peuvent soit exploiter elles-mêmes leur forêt, ou par l’intermédiaire d’exploitants privés ou artisanaux en vertu d’un contrat d’exploitation. Si elles décident de l’exploiter elles-mêmes elles peuvent demander le concours de l’administration forestière et obtenir une assistance de sa part. Les produits de l’exploitation reviennent à la communauté locale après déduction des frais dus à l’administration forestière. Quelle est la portée de la reconnaissance du droit de propriété sur les ressources forestières aux populations des zones forestières ?

### II. PORTÉE DE LA RECONNAISSANCE ET RECOMMANDATIONS

Il est important de considérer la portée d’abord (II.1), les recommandations ensuite (II.2).

#### II.1. PORTÉE

Reconnaître aux populations un droit de propriété sur des ressources c’est leur permettre d’exercer sur celles-ci des prérogatives de propriétaire que sont l’usus et le fructus et surtout l’abusus.

L’usage ou usus a un aspect positif et un aspect négatif. Positivement, il consiste en le droit pour le propriétaire d’utiliser la chose, cette utilisation correspondant à ce qu’il entend qu’elle soit. L’utilisation pouvant être matérielle ou juridique. Relativement à l’utilisation matérielle, les propriétaires ont le droit de prélever toutes sortes de produits forestiers ligneux concernés pour leur consommation ou leur usage personnel, couper des arbres pour réaliser des travaux personnels. L’utilisation juridique consiste en la conclusion de contrats conférant à autrui la jouissance matérielle de la chose, le propriétaire en jouissant juridiquement. Les propriétaires des forêts privées peuvent conclure des conventions d’exploitation des produits de leurs forêts n’en altérant pas la substance à toute personne moyennant ou non rémunération. Ils peuvent autoriser la chasse, la récolte des fruits ou du miel.

Négativement l’usage est un droit permettant au propriétaire de ne pas se servir de la chose, de ne pas l’exploiter, sans encourir le risque de la perdre. Les propriétaires des forêts privées ou communautaires peuvent ainsi ne tirer aucune utilité de leur forêt tant qu’ils le souhaitent.

Le droit de jouir de la chose ou fructus permet au propriétaire d’en percevoir les fruits. On appelle fruits, ce que fournit régulièrement une chose et sans que sa substance soit altérée. Les « fruits » peuvent être naturels ou industriels.

Les fruits naturels sont tout ce qui est fourni par la chose en raison de la nature des choses et sans le travail de l’homme. Dans la forêt les fruits naturels sont constitués des fruits des arbres non plantés notamment. Les propriétaires des forêts privées peuvent, sans limitation, prélever pour utiliser ou vendre les ressources se trouvant dans leur forêt.

Les fruits industriels sont constitués par ce que donne la chose en raison du travail de l’homme. Dans cette catégorie on peut ranger les arbres plantés, les produits de l’élevage et de la pisciculture. Les propriétaires des forêts peuvent les vendre pour obtenir des revenus.

Outre l’usus et le fructus, les propriétaires des forêts privées ont l’abusus ou la disposition.

L’abusus ou la disposition est le droit pour une personne d’accomplir discrétionnairement sur sa chose tous les actes juridiques ou matériels entraînant pour lui la perte de tout ou partie de celle-ci. C’est la composante essentielle du droit de propriété. S’il est possible de concevoir une propriété sans usus et sans fructus, il est impossible d’imaginer une propriété sans abus. L’abusus a deux faces. Positivement, il correspond à la possibilité de réaliser des actes de cession, de donation, de destruction ou d’abandon. Ainsi, les propriétaires des forêts plantées

et les bénéficiaires de forêts communautaires peuvent : couper toutes sortes d’arbres et arbustes de la forêt, prélever toutes sortes de produits forestiers non ligneux pour les vendre, louer ou donner. Ils peuvent détruire tout ou partie de leur forêt en déboisant conformément aux prévisions législatives et réglementaires. Ils peuvent également transmettre leurs prérogatives de propriétaire à autrui de leur vivant ou pour cause de mort.

Ces prérogatives sont importantes, mais elles sont limitées dans leur étendue car elles ne concernent que certains arbres et quelques produits forestiers non ligneux. Ce qui conduit à faire les recommandations suivantes :

#### II.2. RECOMMANDATIONS

Pour renforcer la reconnaissance du droit de propriété des communautés sur les ressources forestières, les données de terrain nous conduisent à faire les recommandations suivantes :

- **Que soit corrigé l’article 7 de la loi qui dispose que les forêts sont la propriété de l’Etat pour tenir compte de la propriété d’autres entités ;**
- **Que le droit de propriété dans les forêts communautaires ne portent plus seulement sur les arbres, mais sur tous les produits forestiers ligneux et non ligneux ;**
- **Que le droit de propriété dans les forêts communautaires et plantées portent également sur le gibier ne faisant pas partie des espèces protégées.**





## SECTION 2 : LES DROITS D'USAGE DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES RESSOURCES

L'usage est le principal droit reconnu aux populations des zones forestières sur les ressources en RDC. Il découle des articles 36 et suivants de la loi portant Code forestier.

D'après l'article 36, « les droits d'usage forestiers des populations vivant à l'intérieur ou à la proximité du domaine forestier sont ceux résultant des 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 et communautaires ». Ce texte pose un principe général de prélèvement des ressources forestières par les populations que vient préciser l'article 37 qui dispose : « la commercialisation des produits forestiers prélevés au titre des droits d'usage n'est pas autorisée, excepté certains fruits et produits dont la liste est fixée par le gouverneur de province ».

Il ressort de ces deux textes que le droit d'usage permet aux populations des zones forestières de prélever des ressources forestières pour satisfaire leurs besoins élémentaires de survie et d'entretien.

Ils s'exercent dans les forêts classées, les forêts protégées et dans les concessions forestières.

Dans les forêts classées, à l'exception des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des jardins botaniques, les droits d'usages sont exercés exclusivement par les populations riveraines. Ces droits y sont limités

exclusivement au ramassage du bois mort et de la paille, à la cueillette des plantes alimentaires ou médicinales, à la récolte des gommes, des résines ou du miel, au ramassage des chenilles, escargots ou grenouilles, au prélèvement du bois destiné à la construction des habitations et pour un usage artisanal. Le plan d'aménagement de chaque forêt classée détermine les droits d'usages qui y sont autorisés.

Dans les forêts protégées, c'est-à-dire, conformément à l'article 10 de la loi « celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et d'exploitation », ils peuvent s'exercer par tout congolais sur toute l'étendue du territoire. D'après l'article 43 de la loi portant Code forestier, le prélèvement des produits forestiers à des fins domestiques est libre en forêt protégée et ne donne lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance forestière.

Le législateur congolais autorise l'exercice du droit d'usage dans les concessions forestières. D'après l'article 44 de la loi, « les populations riveraines d'une concession forestière continuent à exercer leurs droits d'usage dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière à l'exclusion de l'agriculture. Le concessionnaire ne peut prétendre à une quelconque indemnisation ou compensation du fait de cet exercice ».

La logique de reconnaissance d'importants droits sur les ressources forestières aux populations des zones forestières en RDC se trouve-t-elle également dans la législation régissant les mines et les hydrocarbures ? C'est cette interrogation qui guide notre recherche sur les droits des populations des zones rurales sur les ressources pétrolières et minières en RDC.

## CHAPITRE 3 : LES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES RESSOURCES PÉTROLIÈRES ET MINIÈRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Les droits des populations des zones forestières sur les ressources minières et pétrolières en RDC sont précisés par deux textes législatifs et leurs textes d'application : l'Ordonnance-Loi n° 81-013 du 02 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures et la loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

Il ressort de ces textes un principe de refus de tout droit aux populations sur les ressources qu'il faut présenter (Section 1), avant de rechercher sa portée et faire des recommandations de correction (Section 2).



## SECTION 1 : LE PRINCIPE DU REFUS DE TOUT DROIT AUX POPULATIONS SUR LES RESSOURCES MINIÈRES ET PÉTROLIÈRES

Ce principe ressort de plusieurs proclamations légales et de l'institution de conditions d'exploitation des ressources inaccessibles aux populations des zones forestières.

Les proclamations légales conduisant à la négation de tout droit des populations sur les ressources commencent dès l'ordonnance loi de 1981 qui pose dans ses principes généraux contenus dans les articles 1 et suivants que « en vertu de la constitution zaïroise, le sous-sol zaïrois est et demeure la propriété de la nation et comprend notamment les mines, les carrières, les sources d'eaux minérales et les hydrocarbures. La propriété des mines et des hydrocarbures constitue un droit distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le titulaire d'une concession foncière ne pourrait se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les mines et/ou les hydrocarbures que renferme pareille concession ».

L'idée est reprise avec plus de vigueur par l'article 3 de la loi minière du 11 juillet 2002 qui pose que « les gîtes des 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'eaux du territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ».

Ces proclamations sont complétées par des conditions d'accès aux ressources minières excluant de manière indirecte les populations des zones forestières.

La première condition est la détention d'un titre minier. D'après l'article 5 de la loi de 2002, « toute personne est autorisée à se livrer à la recherche et à l'exploitation non artisanale des substances minières à condition qu'elle soit titulaire d'un droit minier ou de carrières en cours de validité accordé par l'autorité compétente. Toute personne de nationalité congolaise est autorisée à se livrer à l'exploitation artisanale des substances minérales dans le territoire national à condition qu'elle soit détenteur d'une carte d'exploitant artisanal délivrée ou accordée par l'autorité compétente conformément aux dispositions du présent code. Toute personne est autorisée à commercialiser les substances minérales dans le territoire national à condition d'être détenteur d'une carte de négociant ou d'un agrément à titre de comptoir délivré ou accordée par l'autorité compétente conformément

aux dispositions du présent Code ». Cette exigence en soi n'exclut pas les populations de l'exploitation ; par contre ses conditions d'obtention y procèdent.

D'après l'article 35 de la loi, toute demande de titre minier ou de carrière est rédigée sur le formulaire à retirer auprès du cadastre minier pour le droit concerné et comprend les renseignements ci-après :

- L'identité, la nationalité et les coordonnées du requérant et/ou de son mandataire si la demande est introduite par ce dernier ;
- La raison ou la dénomination sociale, la nationalité, le siège d'exploitation s'il s'agit d'une personne morale et/ou l'identité de son mandataire si la demande est introduite par ce dernier ;
- La situation professionnelle et juridique du requérant et l'adresse du siège social de la personne morale le cas échéant ;
- Le type de droit minier ou de carrière demandé ;
- L'indication des substances minérales pour lesquelles le droit minier ou de carrière est sollicité ;
- L'emplacement géographique du périmètre sollicité ;
- Le nombre de carrés constituant la superficie du périmètre requis ;
- L'identité des sociétés affiliées du requérant ;
- La nature, le nombre et la superficie des périmètres de droit minier ou de carrières déjà détenues.

Outre ces conditions la loi ajoute une condition qui renforce l'exclusion des populations des zones forestières : les frais de dépôts du dossier. D'après l'article 38 de la loi, la demande n'est recevable que si elle remplit plusieurs conditions parmi lesquelles :

- L'exactitude des renseignements exigés ;
- La production de la preuve du paiement des frais de dépôts institué par l'article 37 de la loi de 2002 qui dispose : « il est perçu au titre de frais de dépôt une taxe à l'occasion du dépôt de chaque demande d'institution, de renouvellement, d'extension, de mutation ou d'amodiation d'un droit minier ou de carrière ».

Les dispositions relatives à l'exploitation artisanale nous ont laissé croire qu'elles facilitaient l'accès aux populations des zones forestières. Mais l'analyse révèle qu'il n'en est rien puisque seuls les détenteurs de cartes d'exploitant, c'est-à-dire qui ont rempli toutes les conditions de délivrance de la carte peuvent y prétendre. D'après l'article 111, dans les zones d'exploitation artisanale seuls les détenteurs de cartes d'exploitant artisanal en cours de validité pour la zone considérée sont autorisés à exploiter l'or, le diamant ou toute autre substance minérale qui est exploitable artisanalement.



## SECTION 2 : PORTÉE DU PRINCIPE DE REFUS

**Poser un principe de refus de l'accès des populations des zones forestières aux ressources minières et pétrolières c'est les exclure de l'exploitation de ces ressources qui sont sur leurs terres ancestrales et dont l'exploitation par les nantis, ceux qui peuvent respecter les conditions de l'Etat, apparaît comme une injustice.**

L'exploitation artisanale était alors une voie utile mais le législateur l'a soumise à des conditions inaccessibles.

On se serait également attendu à ce que l'Etat verse aux riverains des exploitations une compensation, mais les seules compensations versées sont réparties entre le gouvernement central, l'administration de la province et la ville ou le territoire de l'exploitation. C'est ce qui ressort des articles 240 et suivants de la loi minière. D'après l'article 240 : « le titulaire du titre minier d'exploitation est assujéti à une redevance minière ».

La répartition faite à l'article 242 n'inclut pas de manière directe les communautés riveraines. D'après ce texte, « la redevance minière est versée par le titulaire du titre minier d'exploitation au trésor public. Celui-ci se charge de distribuer la recette de la redevance minière selon la clé de

répartition suivante : 60% restent acquis au gouvernement central ; 25% sont versés sur un compte désigné par l'administration de la province où se trouve le projet et 15% sur un compte désigné par la ville ou le territoire dans le ressort duquel s'opère l'exploitation ».

Il ressort de ce qui précède que l'exploitation des hydrocarbures et des mines ne profite aux populations des zones forestières que de manière indirecte, tout en ne compensant pas les impacts négatifs directs. Pour corriger on peut suggérer :

- **Que soit modifiée la clé de répartition de la redevance minière pour inclure les populations riveraines des sites d'exploitation ;**
- **Que les exploitants soient rendus responsables de la remise en état des sites après exploitation, et en particulier du traitement des pollutions avant, pendant et après l'exploitation.**

An aerial photograph of a village nestled within a dense tropical forest. The village consists of several small, rectangular buildings with light-colored roofs, clustered together. A dirt path or road winds through the forest, leading to the village. The surrounding forest is thick and green, with many tall trees visible. The overall scene depicts a rural settlement in a natural, forested environment.

# CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

L'étude critique de la législation de la RDC traitant des droits fonciers des populations des zones forestières a mis en perspective les forces et les faiblesses de ce droit. Sur la base des informations recueillies à l'occasion des enquêtes de terrain faites avec l'aide du RRN, de notre séjour à Kinshasa, des objectifs affichés par le gouvernement congolais qui a lancé une réforme foncière, nous avons fait des recommandations pour une meilleure prise en compte des droits des populations sur les terres et les ressources à l'occasion des réformes à venir.

### I. RELATIVEMENT AUX DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LA TERRE

En RDC, le problème de protection et de promotion des droits fonciers des communautés des zones forestières fait partie de celui général rencontré par toutes les autres populations de ce pays qui font face à des difficultés d'accès et de maintien sur les terres depuis la loi Bakajika de 1966. Sans doute la difficulté est-elle plus accentuée du fait de leur spécificité et de leur grande dépendance à la terre, mais elle fait partie d'une difficulté plus générale.

Ce double constat conduit à suggérer que l'action commence sur l'ensemble du système avant que soient accentuées les spécificités des communautés des zones forestières. Ce qui nous a conduit à faire deux recommandations générales que sont d'une part la restauration des droits fonciers fondamentaux des populations de la RDC sur les terres, et d'autre part la sécurisation des droits restaurés.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, nous avons suggéré la modification de la loi foncière pour y inclure le droit pour les particuliers et les communautés d'être propriétaire. Cela suppose que soit :

- 1. Retirée de la loi la disposition d'après laquelle le sol est la propriété exclusive et inaliénable de l'Etat ;**
- 2. Retirée la disposition d'après laquelle toutes les terres constituent le domaine privé de l'Etat ;**
- 3. Inscrit dans la loi que les populations (y compris les peuples autochtones) peuvent devenir propriétaires des terres dans les conditions fixées par la loi ;**
- 4. Insérée dans la loi l'obligation pour l'Etat de se soumettre aux procédures d'appropriation des terres prévues par la loi pour que sa propriété existe ;**
- 5. Instituée dans la loi la notion de propriété collective.**

Ce socle établi, il serait utile de mettre en place les mesures requises de restauration des droits fonciers fondamentaux des populations sur les terres et de sécurisation des droits restaurés, tel que détaillé ci-après.

### A. POUR ASSURER LA RESTAURATION DES DROITS FONCIERS FONDAMENTAUX DES POPULATIONS CONGOLAISES SUR LES TERRES, LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE CONDUISENT À SUGGÉRER :

1. Que la législation foncière divise les terres en trois domaines : i) le domaine public constitué de toutes les terres qui par nature ou par destination sont affectées, soit à l'usage direct du public soit aux services publics et ne peuvent être aliénées ou saisies ; ii) le domaine privé de l'Etat et des particuliers, constitué des portions de terres pour lesquelles l'Etat et les particuliers ont accompli les formalités d'accès à la propriété ; iii) un domaine constitué de toutes les terres qui ne font pas partie du domaine public ou du domaine privé, qu'on pourrait appeler soit domaine national, soit domaine de la nation placé sous la garde de l'Etat sur lequel s'exerce déjà la possession des populations et sur lequel l'Etat organise le passage de la possession à la propriété selon les mécanismes de sécurisation de la propriété exposés plus loin ;
2. De supprimer l'exigence de l'autorisation de l'Etat pour occuper ou exploiter les terres de ce dernier domaine et du paiement d'une redevance ;
3. De reconnaître et sécuriser le droit de propriété des populations sur les terres ;
4. De reconnaître et assurer la protection de la possession des populations sur les terres du domaine de la nation ou domaine national ;
5. De reconnaître et protéger la propriété coutumière des terres ;
6. De faire de l'immatriculation directe des terres possédées de longue date, un mode d'accès à la propriété foncière ;
7. De faciliter le passage de la propriété coutumière à la propriété certifiée par un titre en instituant des mécanismes de constatation de la propriété coutumière suivie de l'établissement du titre sans possibilité pour l'Etat de remettre en cause cette propriété ;

8. De faire passer la mise en valeur de condition de maintien des concessions à condition d'accès au titre de propriété sur la terre ;

9. De redéfinir dans les textes la notion de mise en valeur comme condition d'accès à la propriété, pour intégrer l'utilisation traditionnelle des terres par les populations forestières et les peuples autochtones ;

10. De reconnaître aux populations le droit au Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP), et un droit à indemnité en cas de déguerpissement d'un terrain possédé ;

11. D'inscrire dans les textes le droit pour les populations d'être consultées avant toute transaction sur les terres qu'elles occupent, utilisent ou possèdent afin d'obtenir leur consentement libre, informé et préalable.

### B. POUR ASSURER LA SÉCURISATION DES DROITS FONCIERS RECONNUS :

Il est apparu important de faire des suggestions en distinguant les mesures générales des mesures spécifiques aux peuples autochtones.

Comme mesures générales il est apparu utile d'opérer une distinction entre la sécurisation de la possession et celle de la propriété.

1. Pour assurer une protection accrue de la possession des populations, nous avons suggéré l'institution de mécanismes de préservation des droits des possesseurs, notamment des actions possessoires qui protègent la possession sans égard au fond du droit contre les troubles qui l'affectent ou la menacent ;
2. Pour permettre aux populations des zones forestières de sécuriser le droit de propriété qui leur sera reconnu, nous avons suggéré de :
  - Transformer les titres de concessions perpétuelles en titre de propriété ;
  - Faire de la procédure de concession perpétuelle celle d'accès au titre de propriété ;
  - Réduire les contraintes de cette procédure pour permettre sa mobilisation par les communautés rurales en instaurant au profit des populations des zones forestières et rurales en général un mécanisme simplifié de certification officielle de la propriété.

A côté de ces mesures générales, les constats ont conduit à faire des recommandations pour la sécurisation des droits reconnus aux peuples autochtones.

- La première recommandation est la ratification et la mise en œuvre de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux ;
- La seconde est l'insertion dans les textes de l'obligation pour l'Etat de sécuriser des espaces au profit des peuples autochtones sur lesquels ils ont des droits collectifs de propriété et de possession. De plus, des mesures devraient être prises le cas échéant pour protéger les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils n'occupent pas exclusivement mais auxquelles ils ont traditionnellement eu accès pour leur subsistance et leurs activités traditionnelles.

### II. RELATIVEMENT AUX DROITS DES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES SUR LES RESSOURCES

Les résultats de l'étude ont conduit à faire des suggestions sur la base d'une distinction entre les ressources fauniques, les ressources forestières et les ressources minières et pétrolières.

### A. POUR ASSURER LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES RURALES SUR LES RESSOURCES FAUNIQUES, LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE CONDUISENT À SUGGÉRER :

1. La suppression dans les textes congolais de la propriété de l'Etat sur toute la faune ;
2. La suppression de l'autorisation pour chasser le petit gibier non protégé ;
3. La restauration du droit de chasser par tous les moyens ne mettant pas en péril la faune ;
4. La suppression de toute taxe pour chasser le gibier autre que les espèces protégées pour s'alimenter ;
5. Que ne soient véritablement déclarées espèces protégées et donc inaccessibles que les espèces menacées de disparition ou ayant un intérêt scientifique certain pour permettre aux populations d'accomplir leurs rites et traditions et se nourrir éventuellement.

### B. POUR ASSURER LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES RURALES SUR LES RESSOURCES FORESTIÈRES, LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE CONDUISENT À SUGGÉRER :

1. Que soit corrigé l'article 7 de la loi qui dispose que les forêts sont la propriété de l'Etat pour tenir compte de la propriété d'autres entités ;
2. Que le droit de propriété dans les forêts communautaires ne portent plus seulement sur les arbres, mais sur tous les produits forestiers ligneux et non ligneux ;
3. Que le droit de propriété dans les forêts communautaires et plantées portent également sur le gibier ne faisant pas partie des espèces protégées.

### C. POUR ASSURER LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DES POPULATIONS DES ZONES RURALES SUR LES RESSOURCES MINIÈRES ET LES HYDROCARBURES, LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE CONDUISENT À SUGGÉRER :

1. La modification de la clé de répartition de la redevance minière pour inclure les populations riveraines des sites d'exploitation ;
2. Que les exploitants soit rendus responsables de la remise en état des sites après exploitation, et en particulier du traitement des pollutions avant, pendant et après l'exploitation.

Alors qu'un certain nombre de réformes sectorielles récentes ont placé une attention accrue sur la problématique foncière (projets REDD+, zonage forestier, extension des aires protégées, réforme agricole, foresterie communautaire, réforme minière et pétrolière, etc.), un manque de coordination pour traiter la question est néanmoins apparent. Or, à moins d'un effort concerté pour apporter plus de cohérence à l'ensemble de l'arsenal légal, les avancées envisagées dans la gestion du foncier risquent d'être au mieux réduites, au pire rendues inopérantes, avec le risque de contrevenir de façon dommageable aux droits fondamentaux des populations à la terre et aux ressources.



### I. OUVRAGES ET MONOGRAPHIES

1. CABRILLAC (R), FRISON-ROCHE (M.A), REVET (Th), *Libertés et droits fondamentaux*, 19ème édit. , Paris, Dalloz, 2013 ;
2. Chaire UNESCO de l'Université de Kinshasa, *Situation des « autochtones » Pygmées (Batwa) en République Démocratique du Congo : enjeux des droits humains*, UNESCO, Kinshasa 2005 ;
3. FOATAS (Forêts africaines-tabernacles des savoirs), *Les peuples autochtones et le consentement libre, informé et préalable*, OSAPY, FPP, Kinshasa, avril 2013 ;
4. RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), *Les peuples autochtones face à la problématique foncière*, RF-Norway, CERDAS, DGPA, Kinshasa, février 2012 ;
5. TERRE (F) et SIMLER (Ph), *Droit civil, les biens*, Paris, Dalloz, 2010.

### II. ARTICLES

1. BONGO NZINGA (Palama), « Les problèmes fonciers des peuples autochtones : essai d'explication par les schémas sociologiques et audio sociologique », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2 . 2012, pp.39 et s. ;
2. DIMONFU (Lapika), NZAMBI KUISA et MOTEMA (Ipara), « Approche anthropologique de la gestion foncière chez les peuples autochtones en RD Congo », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2. 2012, pp. 11 et s. ;
3. LIBCHABER (R), « La propriété, droit fondamental », in CABRILLAC (R), FRISON-ROCHE (M.A), REVET (Th), *Libertés et droits fondamentaux*, 16ème édit. , Paris, Dalloz, 2010, p. 689 et s. ;
4. MOTEMA (Ipara), « Les forêts du bassin du Congo entre patrimonialisation commune et droits des peuples autochtones », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2. 2012, pp. 27 et s. ;
5. MUSIKI KUPENSA , « Eduquer les peuples autochtones : une manière de les intégrer et de les responsabiliser dans la gestion des conflits fonciers en RDC », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2. 2012, pp.55 et s. ;
6. NZAMBI KUIZA, « Forêts communautaires chez les Pygmées : gestion participative des ressources forestières et alternatives aux effets du changement climatique », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2. 2012, pp.69 et s. ;
7. PONZO MUSANGI et MATANDA KAPITA, « Le droit foncier congolais et son incidence sur le peuples autochtone pygmées », in, RAPA (Revue Africaine des Peuples autochtones), vol 2. 2012, pp.91 et s.

### III. TEXTES

#### A. Internationaux

- Déclaration universelle des Droits de l'Homme (New York, 10 décembre 1948) ;
- Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones (13 septembre 2007) ;
- Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, juin 1992) ;
- Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) ;
- Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies (1998) ;
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples (Nairobi, juin 1981) ;
- Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 15 septembre 1968) ;
- La Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation Internationale du Travail (1989).

#### B. Interne

- Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République du Congo du 18 février 2006 ;
- Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces ;
- Loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 ;
- Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ;
- Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier et ses textes d'application ;
- Ordonnance- loi n° 81-013 du 02 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures, modifiée par l'ordonnance-loi n° 82-039 du 5/11/1982 et la loi n° 86-008 du 27/12/1986 ;
- Loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.



**RAINFOREST  
FOUNDATION UK**  
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

233A Kentish Town Road  
Londres, NW5 2JT

Tel: +44 (0) 20 7485 0193  
Fax: +44 (0) 20 7485 0315

info@rainforestuk.org  
www.rainforestfoundationuk.org  
www.mappingforrights.org

Registered Charity No. 1138287  
Registered Company No. 7391285

## SOUS LA CANOPÉE

Une série d'enquêtes menées par  
la Rainforest Foundation UK.

Ces enquêtes étudient de près  
les questions qui touchent les  
populations autochtones et  
traditionnelles des forêts tropicales.  
Des recommandations sont  
formulées à l'usage des autorités  
locales et internationales, du  
secteur privé, des institutions  
et des ONG, afin d'impulser un  
changement bénéfique.

Design by

**999**  
999DESIGN.COM

ISBN: 978-1-906131-15-9

