République Démocratique du Congo

Revue du Secteur Foncier

GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

GLTN
GLOBAL LAND TOOL NETWORK

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 1 4/19/17 9:38 AM

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 2 4/17/17 1:14 PM

CONTENTS

LISTE DES ACRONYMES vii

REMERCIEMENTS viii

EXECUTIVE SUMMARY ix

RÉSUMÉ EXÉCUTIF xxvi

INTRODUCTION 1

La question foncière en République Démocratique du Congo, un enjeu de stabilité et de développement 1

La réforme foncière : un dossier incontournable 1

Objectifs et structure de la revue du secteur foncier 2

SECTION I : RAPPEL HISTORIQUE SUR LE SECTEUR FONCIER CONGOLAIS 3

1. LES POLITIQUES FONCIÈRES SUCCESSIVES 3

Le rôle central de l'Etat colonial dans la gestion des terres. 3

Le principe de domanialité maintenu et renforcé à l'Indépendance 4

Reprise et zaïrisation des biens par l'Etat dès 1966 4

Gestion domaniale confirmée en 1973 5

Les acteurs et la loi de 1973 6

2. TERRE ET CONFLITS DANS L'EST DU CONGO 7

Brève économie politique des conflits fonciers dans l'Est 7

Types de conflits sur la terre 8

3. LE DISPOSITIF D'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RDC 9

Bref rappel du processus historique de construction des entités administratives et territoriales. 9

La structure administrative et territoriale depuis la Constitution de 2006 10

SECTION II : ETAT DES LIEUX DU SECTEUR FONCIER CONGOLAIS 15

1. LE CADRE LÉGAL 15

Les terres domaniales 15

L'accès à la terre pour les personnes 16

Les statuts de la terre en zone forestière 17

Caractéristiques principales du cadre juridique du secteur foncier 17

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 3 4/17/17 1:14 PM

2. LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF DES SERVICES FONCIERS 18

L'organisation administrative des services fonciers 18

La structure interne d'une circonscription foncière 20

Les ressources humaines des circonscriptions foncières 22

Le fonctionnement des circonscriptions foncières 25

La performance des circonscriptions foncières 28

Performance des circonscriptions foncières en milieu urbain 28

Performance des circonscriptions foncières en milieu rural 29

Les procédures d'enregistrement des droits et des transactions 30

Déroulement pratique des procédures foncières en milieu urbain 30

La procédure d'enregistrement des droits fonciers par conversion 30

La procédure de formalisation par mutation 33

Analyse critique des procédures foncières en milieu urbain 34

Les procédures foncières en milieu rural 38

Le droit de jouissance des communautés locales 38

L'édit provincial du Nord-Kivu en matière de gestion des terres coutumières 38

Acquisition par procédure de « vacance de terres » 39

Les mécanismes d'expropriation et d'indemnisation 41

Le cadre institutionnel de gestion du contentieux foncier 42

Les dispositifs de fiscalité foncière 43

Cadre légal de la fiscalité foncière 43

Une fiscalité bloquée par l'absence d'informations foncières 43

Les professions auxiliaires du secteur foncier 45

Le notaire 45

Le géomètre 46

L'expert immobilier 46

3. PRATIQUES DE GESTION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL ET URBAIN 47

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu urbain 47

Contraintes liées au foncier dans un contexte d'urbanisation rapide 47

Les autorités coutumières et locales, acteurs clés de la gestion foncière urbaine 48

Procédures foncières de proximité 49

Développement de fait d'une documentation foncière locale 52

Remarques générales sur les pratiques de formalisation des droits fonciers urbains 52

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu rural 55
La reconnaissance des droits coutumiers sur les terres rurales dans la législation congolaise 55
La problématique particulière des droits dits « autochtones » 55
Diversité des pratiques de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers ruraux 58
Remarques générales sur les pratiques de formalisation des droits fonciers ruraux 61

SECTION III : NOUVEAUX ACTEURS ET INNOVATIONS EN GESTION FONCIÈRE 63

1. INVENTAIRE DES ACTEURS NON PUBLICS DE LA GESTION FONCIÈRE 63
Méthodes et sources d'information 63
Les sources d'information gouvernementales 63
Les plateformes thématiques. 63
Les limites de l'inventaire 64
Principaux résultats, conclusions et recommandations 64

2. QUELQUES EXPÉRIENCES INNOVANTES DE GESTION FONCIÈRE 65
Amélioration des pratiques locales de sécurisation foncière en milieu urbain — Kinshasa, commune de Kalamu 65
Contexte. 65
Localisation de l'expérience : commune de Kalamu, Kinshasa 66
Acteurs, démarches et documentation foncière 66
Perspectives de mise à l'échelle 67
Atténuation et résolution de conflits fonciers 67
Appui à la gestion foncière à base coutumière — territoires de Kabare et Walungu, Sud-Kivu 68
Localisation, contexte et logique de l'expérience. 68
Méthode 69
Résultats, enseignements et perception par les différents acteurs 72
Perspectives de mise à l'échelle 73
Promotion d'un cadre local de résolution des conflits fonciers — Territoire de Rutshuru, Nord-Kivu 73
Contexte. 73
La démarche 74
Opportunités, limites et perspectives. 74
Cartographie participative de forêts communautaires — Territoire d'Inongo. 75
Contexte. 75
L'approche de cartographie participative. 75
Perspectives de mise à l'échelle 77

SECTION IV : VERS UNE RÉFORME FONCIÈRE — NÉCESSITÉS ET RECOMMANDATIONS 79

1. NÉCESSITÉS D'UNE RÉFORME 79

Ajuster le cadre légal aux réalités sociales et économiques 79

Inventer un nouveau service public de gestion foncière 80

Réduire les exclusions au droit fondamental à la terre 81

Respecter les engagements internationaux en matière de politique foncière 81

2. LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FONCIÈRE 82

La CONAREF, instance de pilotage de la réforme foncière. 82

Un processus en panne ? 83

3. RECOMMANDATIONS 84

Recommandations sur la forme : ajuster les ambitions et le timing de la réforme foncière. 84

Des orientations de politique foncière légitimes et pertinentes, qui restent à prioriser 84

Nécessité d'une séquence préparatoire à la réforme foncière 85

Recommandations sur le fond 87

Réviser le cadre légal pour confirmer les compétences foncières locales 87

Impliquer les communautés locales dans les investissements agricoles et forestiers 88

Adapter le cadre administratif à un processus décentralisé de gestion des droits fonciers 89

Développer des formations aux nouveaux métiers du foncier 90

Séquençage des recommandations 92

Temps 1 : phase de préparation 92

Temps 2 : phase de mise en œuvre 93

CONCLUSION 95

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 97

LISTE DES ACRONYMES

Art.	Article
ANATC	Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles de la RDC
BM	Banque Mondiale
CACO	Cadre de Concertation des Organisations de la Société Civile pour la Réforme Foncière en RDC
CAGF	Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière
C.E	Certificat d'Enregistrement
CODELT	Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité
CONAREF	Commission Nationale de la Réforme Foncière
CTI	Conservateur des Titres Immobiliers
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
DRKAT	Direction des Recettes du Katanga
DGRK	Direction Générale des Recettes de Kinshasa
EIC	Etat Indépendant du Congo
ENACTI	Ecole Nationale du Cadastre et des Titres Immobiliers
ERT	Etude de Référence sur la Tenure foncière
ESI	Ecole Supérieure des Ingénieurs
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
GLTN	Global Land Tools Network
IBTP	Institut des Bâtiments et Travaux Publics
IFDP	Innovation et Formation pour le Développement et la Paix
ILC	International Land Coalition
LGAF	Land Governance Assement Framework
MAF	Ministère des Affaires Foncières
MARC	Modes Alternatifs de Règlement de Conflits
N.U	Nouvelles Unités
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Officier de Police Judiciaire
Ord.	Ordonnance
OSC	Organisations de la Société Civile
PAP	Peuples Autochtones Pygmées
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PV	Procès-verbal
REDD+	Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
RDC	République Démocratique du Congo
RRI	Rights Resources Initiative
TGI	Tribunal de Grande Instance
WRI	World Resources Institute

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 7 4/17/17 1:14 PM

REMERCIEMENTS

Cette Revue du Secteur Foncier est le fruit d'une collaboration entre la Banque mondiale et UN-Habitat/GLTN engagée depuis novembre 2014. Elle s'est réalisée à partir de travaux de terrain et rapports initiaux conduits par l'équipe de Codelt (Augustin Mpoyi, Angelique Mbelu, Félicien Kabamba et Serge Apemba) et par Floribert Nyamwoga. Ces documents intermédiaires ont été complétés par les contributions de Caroline Plançon, Thea Hilhorst, Loïc Braune, Hugo de Vries et Christol Paluku, puis coordonnés et mis en forme finale par André Teyssier. Ce travail analytique s'inscrit dans la continuité des études pour les Cadres d'Analyse de la Gouvernance Foncière, réalisée pour la RDC et la ville de Kinshasa en 2013 et 2014 sous la supervision de Thea Hilhorst.

Le Pr Severin Mugangu Matabaro a participé activement à cette revue ; l'équipe a apprécié la richesse, la consistance et la profondeur d'analyse de sa contribution et a préféré lui faire justice en considérant son rapport comme une pièce additionnelle à la Revue du Secteur Foncier.

Le déroulement de ces travaux a largement bénéficié du soutien, des conseils et de la patience de Moustapha Ndiaye, Yisgedullish Amde, Laurent Debroux, Matthias Cinyabuguma, Severin Kodderitzsch, Jean-Christophe Carret, Alexandre Dossou, Etienne Benoist, Solange Bandiaky-Badji, Jorge Munoz et de Gregory Myers. L'équipe a pu mettre à profit les différentes missions de préparation du projet Intégré de Croissance Agricole dans la Région des Grands Lacs et en est très reconnaissante à Amadou Oumar Ba.

L'équipe tient surtout à remercier chaleureusement la disponibilité des responsables du Ministère des Affaires Foncières et tout particulièrement de la Commission Nationale de Réforme Foncière qui se sont fortement impliqués dans les discussions tenues au fur et à mesure de la progression de cette étude.

Mary Lisbeth Gonzalez, Oumar Sylla, Linus Pott et Dina Ranarifidy ont procédé à la revue de la version provisoire.

L'équipe a particulièrement apprécié l'appui indispensable de Lucie Bobola, Lucie Babi Bonso Bakaji, Christelle Tandundu, Veronique Okito et Jeanine Nkakala ont grandement facilité la réalisation de cette étude grâce à leurs conseils pratiques et à leur appui pour la prise en charge des différents aspects administratifs. La version anglaise de ce document a été traduite par Jean Lubbock.

Avertissement

La Revue du Secteur Foncier a eu l'ambition de couvrir l'ensemble des questions relatives à la question foncière en RDC. Cet objectif n'est que partiellement atteint dans la mesure où les questions de coordination intersectorielle autour des enjeux fonciers n'ont pas encore été abordées. Elles représentent une question majeure et seront à traiter ultérieurement.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 8 4/17/17 1:14 PM

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The land issue in the Democratic Republic of the Congo, a challenge for stability and development

"Land to unite rather than divide us; land to enrich rather than impoverish us; land to give us a livelihood not to divide us." This slogan, which accompanied the presentation of the land reform programming document (Ministry of Land Affairs/UN Habitat, 2013), clearly shows that land is the cornerstone of social and economic life in the DRC. Land management is key to social cohesion and the development of the Congolese economy, touching on virtually every sector:

Agriculture and food security—Agriculture is amongst the sectors which should feel immediate benefits from clarification of land management. Clearly recognized rights guarantee ownership and facilitate transactions, thereby creating conditions conducive to investment and agricultural production. Clearly identified land rights enable families to consider their land as an asset that can more easily be passed on to future generations with written documentation. Transparent land management encourages farmers to invest in their plots once they have the certainty of long-term use. Under certain conditions, formalized land rights can facilitate access to credit for farmers seeking funding for their projects.

Private sector—Development projects and businesses are not tempted to invest in the farming and agribusiness sectors if the legal status of the land remains uncertain and there is a high risk of challenge. The prospect of obtaining secure access to land makes the country more attractive to both public and private national or international investment.

Justice—Social cohesion, conflict prevention and judicial services depend on a reliable, transparent land rights management system. Clearly established land boundaries help to mitigate conflict and avoid clogging up the courts with too many land disputes.

Environment and indigenous peoples—Identifying existing land rights and their scope is a prerequisite for the conservation of biodiversity by demarcating protected areas or recognizing management by the local communities. Following the same logic, if the living space of indigenous peoples is to be protected, it must be clear in which areas their rights are recognized.

Urban development—Precise knowledge of rights exercised over urban land helps to prevent information gaps between planning tools and the status and occupancy of land, as well as facilitating the preparation of urban development plans. It also provides more effective tools for assessing tax liability.

Land in the DRC does, however, appear to be a constraint on investment and development initiatives. Throughout the country, there are many public or private development projects facing more or less complex tenure issues. Worse still, conflicts over control of land have played a large part in the instability of the last few years, particularly in the East of the country.

Land reform: An unavoidable issue

Well aware of the major challenges involved in bringing about a significant improvement in land management, the government of the Democratic Republic of the Congo knows that it cannot avoid making major changes in the land sector. No progress is possible in the sectors listed above without rethinking the land

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 9 4/17/17 1:14 PM

management system on which agricultural, environmental and urban activities rely. This realization led the government to launch an ambitious initiative in 2013, with the creation of CONAREF, an institution specifically dedicated to reforming the land sector and programming the reform process. Furthermore, this initiative is part of a drive for structural reform in several sectors including decentralization, urban development, spatial planning and forest management.

While it is clear that the dynamic process launched in 2013 with CONAREF has run out of steam, the government has been endeavoring in the past few months to get the reform back on track.

Objectives and structure of the land sector review

Aimed at supporting the government's initiative to overhaul its land policy, the Land Sector Review comes in response to a request received from the Minister for Land Affairs while a Congolese delegation was taking part in the Annual World Bank Conference on Land and Poverty 2014. This report coincides with the government's efforts to reactivate CONAREF.

The Land Sector Review is intended to contribute to the studies planned by CONAREF since 2013 to establish the analytical basis for the design of new land policy orientations. Its objective is to provide a snapshot of the various aspects of the Congolese land sector in urban and rural areas and focus in particular on the duality which is its key feature, i.e., the existence of various social land management practices alongside the formal administrative system. This snapshot of the land sector, a good grasp of the current constraints and an inventory of innovative experiences will help to put together recommendations concerning land policy orientations.

Section I: Historical background to land policy and territorial organization

A look at the history of land policy in the Congo reveals sustained political will to increase the State's control of land, while complete success has never been achieved due to the country's vast size, the predominance of custom and the limited reach of administrative capacity to apply rules throughout the territory.

Strengthening of the principle of State ownership at independence

Takeover and Zaïrianization of assets by the State as of 1966—The policy adopted by the colonial State was continued by the newly independent State. In order to firm up its powers of concession, the Government of the Congo withdrew all the colonial concessions granted before independence. The law of June 7th, 1966 (known as the Bakajika law), assured *"the Democratic Republic of the Congo of absolute ownership rights over its domain and full sovereignty in the granting of land, forestry and mining rights throughout its territory."* The Bakajika law aimed to take an inventory of tenure rights registered in respect of land assigned before June 1960. Rights to land which had been developed were confirmed, while concessions were withdrawn where land was no longer under development. Law 71-008 of December 31st, 1971, repealed the Bakajika law and replaced it with equivalent provisions, now no longer affecting only concessions prior to independence but also those granted before January 1st, 1972. Review commissions proposed permanent deprivation of land rights without compensation.

The State ownership regime confirmed in 1973 brought about a tangled situation. Law No. 73-021 of July 20th, 1973, set out the principle whereby *"the land is the exclusive, inalienable and indefeasible property of the State."* It announced the following fundamental provisions which are still in force today. (i) **The State owns all the land.** (ii) **The State may grant land rights to people in the form of concessions,** whether "perpetual" or "ordinary," defined as a transferable right to use land against payment of an annual fee and on condition of "development." Ownership of land (held by the State) may be dissociated from ownership of real estate.

Ownership rights legally obtained before 1973 become perpetual concessions for Congolese nationals, subject to actual development of the land, and ordinary concessions for foreigners and legal persons. (iii) **Land occupied by local communities and exploited *"individually or collectively, in accordance with local custom"* becomes State property.** Pursuant to the colonial doctrine of presumption of State ownership, the 1973 law deemed land not developed in a "modern" way to be "vacant." It stated that *"rights of use duly acquired in respect of this land shall be governed by an ordinance issued by the President of the Republic."* Since that ordinance has still not been enacted, the status of customary land rights remains confused and vulnerable with regard to any concession of customary land. (iv) **The certificate of registration does not apply to land governed by customary law.** The legal security granted by the certificate of registration does not benefit local communities insofar as the agricultural law of 2011 provides that "*a certificate of registration shall not be granted with regard to collective or individual exercise of customary land rights."*

Although land held by local communities was taken into the State's private domain under the 1973 legal framework, it continued to be governed by local custom and the customary authorities. Moreover, the 1973 law did not alter the previous situation and contained no explicit provision making customary land rights void or illegal. As a result, the current legal arrangement leaves open the question of security of local communities' land rights and which authority actually has the power to manage customary land over which, as it has become State property, customary chiefs legally have no authority. This messy situation results in insecurity of tenure for almost the entire rural population of the Congo, in conflict with the Constitution which stipulates that: *"individual and collective ownership rights shall be guaranteed. Such rights may only be infringed by virtue of a law and for reasons of general interest, subject to fair prior compensation."* Moreover, the Supreme Court of Justice has ruled that *"pending the promised presidential ordinance, rights of use to such land shall be governed by customary law."*

Land and conflicts in Eastern Congo

In the eastern part of the country, the history of land policy in the DRC is marked by a succession of conflicts and violence with land at their root. Land in that area is a sensitive subject for historical reasons linked to the division of customary territories between the Congo, Uganda, Rwanda and Burundi when the borders of those countries were established during the colonial era. Cross-border tribal and family ties have been maintained until today and population movements have continued for generations. As a result, Eastern Congo is a land of migration, giving rise to recurrent tension surrounding land. Some migrant groups were able to acquire large areas of land decades ago and install their own customary authorities. Tensions with so-called "indigenous" communities had remained manageable, but flared up upon enactment of the 1973 laws, which called into question the citizenship of several communities with foreign origins. The factors which exacerbated intercommunity tensions and led to the conflicts of the 1980s and 1990s include rural impoverishment, creating a class of idle youth, the political demands of indigenous leaders laying claim to land occupied by "foreigners" and the constant flow of refugees fleeing the massacres in Rwanda. Tension between the communities rose even higher (1996–1997 and 1997–2003) when Rwanda and Burundi supported rebel movements. Eastern Congo then became one of the most militarized areas in the region. Armed groups fought amongst themselves and with armed self-defense groups (the *mayi mayi*) who were defending their territory and profiting from the illegal trade in minerals and other resources.

Land and identity issues are the main drivers of armed violence. Eastern Congo is vast, but has limited arable land availability as a result of large-scale appropriation by concessions and the demarcation of national parks. Control of arable land has become a nonnegotiable question, exploited by local elites, of survival for communities. In times of crisis and with no guarantee of their rights forthcoming from the State, people have to defend themselves against any potential usurpers and so support self-defense groups where necessary. This situation encourages politicians to play the ethnic card and focus on land issues, promising to protect their electorate against competing groups, whilst businessmen, armed groups and military leaders occupy land and distribute it to their clients. Elections are often fought on an ethnic basis, with people voting en bloc for the candidate from their own community, who has promised them access to land and resources, denouncing landgrabbing

by so-called "foreign" communities. These maneuvers around control of land accentuate identity-based conflicts and worsen vulnerability, because land is also an important income source for various institutions and the armed groups. Small farmers in areas under the control of armed groups are obliged to pay extortionate charges at roadblocks set up on rural roads. For fear of further illegal taxation, farmers revert to small-scale food cropping and earn very little to put aside for savings or social expenditure.

The administrative structure and territorial organization since the 2006 Constitution

The foundations of the current political and administrative setup were laid in the Constitution of February 18th, 2006, which declares that the DRC is a decentralized unitary State, comprising the City of Kinshasa and 25 provinces with legal personality. The Constitution establishes the following as Decentralized Territorial Entities with legal personality: the town (*ville*), the municipality (*commune*), the sector and the chiefdom.

The province enjoys legal personality and management autonomy. The country is presently in a process of transition from 11 to 25 provinces, which has been somewhat delayed. A new programming law was enacted in February 2015 to organize the process of installing the remaining new provinces. Provinces are subdivided into towns and territories. **The town** is defined as the administrative center of a province or any other urban area with at least 100,000 inhabitants. It enjoys legal personality and has a deliberative body, the urban council, and an executive body, the urban executive assembly, which is headed by a mayor. It is subdivided into municipalities. **The territory** is a local State administrative entity, without autonomy or legal personality. It is defined as a level of coordination, advisory support and inspection of the work of the State and province, headed by a territorial administrator representing the State and province. It is subdivided into municipalities, sectors and/or chiefdoms. **The municipality** is defined as any administrative center of a territory or any subdivision of a town or, finally, any urban area with a population of at least 20,000. It enjoys legal personality and has a deliberative body, the municipal council, and an executive body, the municipal executive assembly, which is headed by a burgomaster. It is subdivided into districts and/or *groupements incorporés* (cf. infra). **The chiefdom and sector** are decentralized territorial entities with legal personality, which enjoy administrative freedom and management autonomy. The chiefdom is defined as a homogeneous set of traditional communities, organized according to custom and headed by a chief designated by custom, who is recognized and invested by the public authorities. The sector is defined as a generally heterogeneous set of independent traditional communities, organized according to custom, headed by an elected chief invested by the public authorities. The chiefdom and sector are both subdivided into *groupements*. **The district** is defined as a basic administrative division, set up as a local State territorial entity, without legal personality. It is headed by a district chief placed under the authority of the burgomaster. **The *groupement*** is defined as a traditional community placed under the authority of a chief designated according to custom and recognized by the public authorities. It does not enjoy legal personality and is subdivided into villages. **The village** is defined as any traditional community organized according to custom and local practices based on ties of kinship and solidarity. It is headed by a chief designated in accordance with local custom or practice and installed by the *groupement* chief. The latter is the traditional authority empowered to commit the community in transactions concerning land, although it is the village chiefs who actually control the land. Any land transaction has to be decided by the latter, with the involvement of the *groupement* chief.

Section II: Overview of the Congolese land sector

The legal framework

State-owned land—Land is governed by Law No. 073-021 of July 20th, 1973, on the general property regime, the land and real estate regime and the guarantee regime, amended and supplemented by the law of July 18th, 1980. This law sets forth that *"the land is the exclusive, inalienable and indefeasible property of the State"* and organizes the State's property into (i) a public land domain, defined as land allocated for a public purpose or service and declared inalienable, indefeasible and *"not available for concession"* so long as it has not been formally

unallocated; and (ii) a private land domain which includes by default *"all other land"* not included in the public land domain. Land in the private domain is declared inalienable and indefeasible but, following a "vacant land" investigation, easements or land, forestry, agricultural or mining concessions may be granted, which may overlay the customary land and forest rights of local communities.

Access to land for persons—As the Congolese State is the sole owner of land, other natural or legal persons may only hold a right of use and enjoyment known as a land concession, awarded by contract. This right must be recorded in the register and evidenced by means of a title known as a certificate of registration. Natural persons of Congolese nationality may obtain a perpetual concession, whereas foreign natural persons as well as legal persons under public or private law may only claim ordinary concessions with a maximum 25-year renewable term. Concessions are granted under a provisional agreement, known as a lease agreement, with a maximum term of seven years, subject to evidence of development. The Congolese legal system distinguishes the land regime from the real estate regime. While the State is indeed the sole landowner, ownership of buildings standing on the land is, conversely, open to anyone meeting the conditions laid down in law. The certificate of registration therefore provides legal proof of the existence of a land concession or real estate ownership. Land concessions and real estate ownership are transferable. The certificate of registration does not, however, apply to local communities' customary land rights.

Main features of the legal framework of the land sector

All land is State-owned—Contrary to the situation in many African countries where land law distinguishes State-owned land from privately-owned land, the Congolese land system has maintained since 1973 that *"the land is the exclusive, inalienable and indefeasible property of the State,"* including land held by local communities formerly described as "indigenous."

Ownership of land is not recognized—Natural and legal persons may not hold a full land ownership right but only hold a right to use and enjoy land, on condition of development. Nevertheless, the rights of use enshrined in the land concessions are transferable and have a recognized legal value which allows mortgages to be taken out. Ownership rights are recognized in respect of real estate.

Arrangements for the administration of customary land have yet to be formalized. The legal framework of the Congolese tenure system is characterized by a legal vacuum as regards the fate of land rights held by local communities on a customary basis. The ordinance which was to determine arrangements for the administration of this land has been awaited for more than 40 years.

The administrative arrangement of land services

The administrative organization of the registration divisions—Land in the public domain comes under the authority of sectoral ministries, whereas management of land in the State's private domain is a matter for the Ministry of Land Affairs and entrusted to registration divisions throughout the territory. These divisions were established by means of an order made in 1933, renewed by the 1973 law, which sets forth that the national territory comprises registration divisions as determined by the President of the Republic. There are presently 72 of these.

The exact number of staff appointed to the land services does not seem to be known. A census of public sector staff carried out between 2005 and 2010 in seven provinces counted around 5,000 land management staff to cover an area of some 900,000 km², with a population of 50 million, i.e., an average of one land officer for 10,000 inhabitants or, according to a rough estimate, one land officer for 2,000 plots of land on the basis of one plot per family of five people. However approximate, these figures demonstrate the gap between the huge challenges involved and the limited capacity of the land administration.

The staffing structure and levels of training further undermine the weak capacity of the land administration. Three kinds of staff were identified within the registration divisions surveyed: (i) statutory staff, paid, who

have an official number and are paid a salary by the administration; (ii) statutory staff, unpaid, who have an official number but are no longer considered as public sector employees because they have reached retirement age or have an incorrectly established file; although no longer receiving a public sector salary, they still work for the service; and (iii) "new units," staff without an official number and not recognized by the central administration, who are "accepted" by the service. Inasmuch as the divisions are having to handle an increasing number of applications with fewer staff, they turn systematically to the "new units" whose pay comes from fees collected directly from users when implementing the various procedures. As a result, there are almost as many "new units" as regular staff and some services have up to 80% "new units" who adopt diverse methods of self-remuneration.

The quality of the service provided by the registration divisions also depends on the skills of their staff, yet many staff members are apparently taken on despite not having the right profile and are trained "on-the-job." Quite obviously, the erosion of the human resources of the administrative apparatus has a heavy impact on the ability of the divisions to provide with a reliable, tenure security service.

The operation of the registration divisions—It is difficult to get a good grasp of the operation of the divisions when the information on the subject is so vague. The information gathered bears witness to the meager operating resources of the registration divisions. Some divisions in urban areas may generate fairly significant revenue, but they do not receive the necessary resources for their operation in return. One may therefore logically suppose that the registration divisions finance themselves directly from the income accruing from their activities or the sale of land. Staff adopt practices that provide them with income, e.g., charging for their travel, for submitting applications and obtaining various approvals. The credibility of the public land services is undermined by these stopgap mechanisms which everyone knows and which also encourage the maintenance of complex procedures, because each stage constitutes a potential source of income. It is also clear that very little revenue is passed on to the central level, nor is it used to facilitate procedures or the handling of applications. The land services only carry out field activities in response to requests from the elites or public authorities to deal with a few land registrations. The institutional configuration of the land administration is presently far from conducive to mass operations to secure the land rights of rural communities.

The performance of the registration divisions—The performance of a land service is measured by the number of tenure documents delivered to users, the number of transactions recorded and the reliability of the records. This review was not able to gather the data required due to the deficient record keeping of the registration divisions. In urban areas, it was nevertheless possible to extract performance data from two divisions in Kinshasa. In Lukunga, the division succeeds in issuing 1,000 perpetual concessions, 100 ordinary concessions and 200 certificates of registration per year. A rough estimate gives a total of 200,000 plots of which 95,000 are the subject of a certificate. At this rate, it would take 95 years to issue concession agreements for all plots covered by this registration division and 350 years to achieve the final establishment of the respective certificates of registration. Identical conclusions can be drawn in Mont-Ngafula, where it would take a little over a century to achieve issuance of a certificate of registration for every plot. In rural areas, measuring performance makes no sense, because rural land management is not formalized by the State services. The registration divisions do little or nothing there, with the exception of the so-called "vacant land" procedure.

Procedures for registering rights and transactions—**In urban areas,** in the absence of further explanations from a specific legal text, the land administrations have implemented a rather complex procedure.

The procedure for initial registration comprises three major phases: (i) obtaining the lease agreement; (ii) obtaining the concession agreement; and (iii) obtaining the certificate of registration. This procedure is astonishingly complex. There are no less than 27 stages involved in obtaining a certificate of registration in an urban municipality and 16 stages must be gone through for a simple transaction. Due to the complexity of the procedures, applications may be submitted via an "initiator" system, whereby each application is assigned to a member of the division's staff responsible for monitoring its progress through the various offices. According to many accounts, this member of the staff personally deals with the applicant, informing him of each office's

requirements and explaining how to obtain results (encouragements, outside intervention, etc.). Such procedures cannot fail to discourage users from legal registration of their rights to a plot.

The costs of establishing agreements and certificates are just as variable as the time taken. Some of those interviewed in Kinshasa put the cost of a lease agreement at $300 and a certificate of registration at several thousand dollars. These costs seem to be very high in relation to the value of the land. In some cases, according to the accounts given to us, the value of the procedure for registering rights can exceed the value of the land. As a result, users make do with "papers" drawn up locally and are not attracted by the certificate of registration.

In rural areas, local communities hold customary land rights, to be regulated by a specific text which has been awaiting adoption since 1973. Local communities usually content themselves with the customary control they exercise over their land. While communities cannot obtain title to their customary land, some portions of their land can be registered in the name of individuals who apply to the administration for land. This land is then attributed following a "vacant land" investigation during which the communities are theoretically consulted. The law acknowledges the land administration's prerogative to attribute the land without the prior consent of the communities concerned and with no right to compensation. This procedure is a source of both tenure insecurity for the communities and conflicts.

Expropriation and compensation mechanisms—Land expropriation in the public interest is governed by the law of February 1977. The only rights liable to expropriation in the public interest are rights enshrined in a title deed. Local communities' rights of use in respect of State-owned land are also eligible for compensation, despite the fact that they do not hold title. Rights of occupancy that are not legally recognized are not eligible for compensation. The notion of the public interest can be extended to different sectors and it is up to the State to demonstrate the public interest involved in the project.

The institutional framework governing land disputes—The DRC does not have specific institutions responsible for managing land or property disputes. The parties to land disputes must go through the ordinary legal process before the Regional Court and, if necessary, the Court of Appeal. Land disputes account for a substantial proportion of the decisions made by the judicial institutions: one third of the civil cases processed refer to a land issue. Although lower than the estimates commonly voiced by public opinion, this significant figure bears witness to the imperfections of the system for regulating land rights.

Land taxation arrangements—The tax regime applicable to land and real estate is defined by the legislation drawn up as part of the 1969 tax reform, which established three types of tax on (i) the surface area of built and unbuilt landholdings; (ii) the surface area of mining and hydrocarbon concessions; and (iii) income from the rental of buildings and land. As the reforms in respect of decentralization went ahead, these taxes were devolved to a provincial level. The land tax is far from bringing in the expected revenue to finance the development of the various provinces and local territorial entities, given that the 1969 tax reform minimized the tax burden almost to the point of extinction. The land tax scheme is essentially confined to urban areas where land taxation mechanisms are largely inoperative, due to the lack of a system of land information on which to base the tax. Improvements in tax arrangements are possible. The initiative by the Government of Kinshasa has shown that a relatively simple system based on identification of the actual occupants of plots can significantly increase land-related revenue. This practical experience is an incentive to develop alternative methods of recording land occupancy.

Rural and urban land management practices

Forty-three years after adoption of the 1973 law, considerable uncertainty continues to surround the State's ability to secure land rights. Local practices have come into being to compensate for the lack of a local public land management service. These have generated new rules—both customary and administrative—to which the majority of urban and rural Congolese defer. Pending a reform of land governance, an assessment of these arrangements and practices is needed to establish their potential for improving tenure security.

Local practice and local land administration arrangements in urban areas—In towns and cities, practices in respect of formalization of land rights have taken hold, despite having no legal basis, and gained social and administrative recognition. They have given rise to various kinds of "titles," which are undoubtedly not legally recognized but are accepted by the population and indeed the land administration, and to a de facto procedure not set out in any legal text.

The customary authorities and the municipal and district local government authorities play a key role in formalization of urban land rights. Customary chiefs have real power to allocate urban land, upstream of the intervention of the registration divisions and municipalities, especially at sites where there has been no prior decision on subdivision into lots for development. District chiefs and burgomasters take no action until they have proof of prior agreement with the customary chief. District chiefs also play a vital role, as they are responsible for issuing "plot cards" and "certificates of plot occupancy," which formalize land occupancy and may sometimes be seen by users as an *"ownership title."*

These formalization procedures are implemented following a short, locally managed administrative process, at an affordable cost of around $250 per plot. It is quite clear that the vast majority of urban plots are registered according to this procedure. In this way, "de facto land documentation" has developed, based on a wide variety of "land papers" issued with no legal basis by the local government or customary authorities.

The following observations may be made about the extensive activity of the local government and customary authorities with regard to land and the diversity of tenure documents. (i) A land market clearly exists, even though land rights are not legally documented, creating an obvious need to put the land right in writing. (ii) The local government authorities offer a land management service which meets this need, but their action has no legal recognition. (iii) Local tenure documents still have uncertain legal value. (iv) Local land practices are nevertheless very widespread because they allow tenure documents to be issued within a reasonable timeframe and at modest cost. (v) Local land practices should not be seen as an alternative to the certificate of registration, but rather as a first level of formalization which is sometimes recognized by the registration divisions. (vi) Local land practices can be greatly improved in terms of archiving and mapping. Digitization could be envisaged. Attributing legal value to the documents arising from these practices would help to shorten and simplify the tenure security process. The collection of land-related revenue should also be improved. All these avenues could be explored in order to set policy guidelines for land reform.

Local practice and local land administration arrangements in rural areas—Understandings concerning the use or ownership of rural land have been worked out from generation to generation on a kinship or clan basis, with the possibility of temporary or permanent assignment to third parties. Customary chiefs validate all forms of land transactions. Our observations reveal a series of common features: (i) the family or **clan chiefs** have the power to decide on the assignment of a portion of land. The *groupement* chief only has the power to validate transactions concluded by family groups; and (ii) systematic use is beginning to be made of the written form to formalize land transactions. All the *groupements* and chiefdoms visited produce written documents for each transaction. Apart from written documents, some customary authorities have established a register to record transactions which can be used as a reference in conflict management. Land reform should take inspiration from such dynamics.

The particular problems of so-called "indigenous" rights—The indigenous Pygmy people suffer from denial of land rights. They want to be treated in accordance with their legal status and their claims are backed by organizations supporting indigenous peoples, with assistance from international NGOs and UN institutions. They are seeking legal recognition of their status as "indigenous peoples," which primarily implies recognition of specific rights to land. These claims stem from the threat of expulsion from forests which become protected areas or are cleared for agriculture or firewood; or of displacement due to the various civil wars. Forced out of their forest homes, Pygmies settle in already occupied areas where they encounter serious problems in accessing land. Some do succeed in negotiating with the chiefs of the resident communities to obtain land, but without any guarantee of permanent rights. Others have settled informally and may be expelled at any time.

Section III. Some innovative land management initiatives

The aim of this chapter is to identify initiatives which could guide the establishment of more efficient tools to achieve tenure security and resolve land disputes, providing food for thought as regards land reform policy guidelines.

Improvement of local tenure security practices in urban areas—Kinshasa, Kalamu municipality—In this municipality of Kinshasa, a population office periodically carries out a census in each plot. The data are recorded on a plot card. Information is centralized at the municipal level and Kalamu has been able, through its partnership with the Belgian municipality of Ixelles, to acquire electronic equipment and specific software to manage population data. Apart from demographic information, the plot card also collects details of plot ownership, occupancy and transactions, based on ancient documents, such as the *livret de logeur* (landlord's book), neighbors' testimony and information recorded by the censustakers.

The municipality also issues a certificate confirming ownership, which acknowledges the new land rights recorded on the plot card. This certificate is issued to applicants wishing to instigate the process of obtaining a certificate of registration from the Property Registrar. In the case of Kalumu, the data appearing on the plot card are digitized and stored by the Population Office.

The authenticity and reliability of the plot card depends on the administration's proximity to the occupants of the plots. The district chief has his own files; he keeps proof of the various transactions (deed of assignment, deed of sale, minutes of family discussions concerning inheritance, etc.) and even photos of the stakeholders in the transaction. Users seem to trust the land management system operated by the district chief. Many of them make do with the plot card and have no wish to undertake the complex, costly procedures to obtain the certificate of registration.

The plot cards still need improvement and presently serve simply to provide information on the rights recorded. They provide few technical details on the plot, thus reducing their effectiveness as a land management tool. These observations call for an assessment of the usefulness of turning the plot card into a document certifying land rights. They also provide food for thought as regards land reform policy in urban areas. Might it not be appropriate to consider technical and legal consolidation of an approach that is already operational and documents based on a local service that enjoys popular acceptance?

Supporting custom-based land management—Kabare and Walungu, South-Kivu—The initiative concerns the adjacent chiefdoms of Kabare and Ngweshe, South Kivu province, where the land is considered to belong to the Mwami (customary chief) and his clan, whose members access land through inheritance. Third parties can acquire a right of use and enjoyment of land on the basis of a wide variety of arrangements, but the oral tradition that has prevailed until now no longer seems to satisfy the various parties. For greater security, farmers tend to write down agreements before witnesses or bring in different authorities, but this does not offer protection against the risk of dispossession. Competition for rural land is all the fiercer in that more influential stakeholders may involve the land administration in their attempts to obtain title by denying the nondocumented rights of the customary occupants.

In view of the widespread demand for greater security of customary tenure, the Swiss Cooperation Service has been supporting local NGOs to develop practical ways to secure land rights in Kabare and Walungu. The initial aim was to determine a management model for customary landholding whereby the customary authority would issue a title capable of consolidating existing rights.

This system, trialed in six *groupements* since 2014, results in issue of a customary land certificate signed by the chiefdom. All the essential particulars appear on the customary land certificate, i.e., the identity of the rightholder, the identification details and location of the plot and how it was acquired. The sketch map of the plot is attached to the back of the document.

This experiment has had promising results—Two years after the initiative was launched, around 7,000 plots had been surveyed in the two chiefdoms. In view of the pilot nature of the operation, certification costs are not yet optimal. At an estimated $150 per hectare, the average cost of certification is between $20 and $50 per plot. These costs are therefore well below the cost of obtaining certificates of registration, but still quite high in comparison with other international initiatives.

This innovative approach based on improving existing customary practices has significantly enhanced customary land management. It has built on land practices deriving from local custom, not altering their essence but rather strengthening them through better organization of local institutions and writing down oral agreements. Furthermore, dealing with land disputes outside the courts is much appreciated, especially in a context where such disputes have often degenerated into armed clashes, causing deaths and population displacement. Because it gives more weight to rights that were hitherto only oral, the customary land certificate represents an attractive response to the issue of failure to take customary rights into consideration. It also offers potential to rebuild social cohesion, often weakened by the many land disputes between community members.

Promotion of a local framework for resolving land disputes—Rutshuru, North Kivu—Having suffered several cycles of violence, this area is amongst those targeted by UN Habitat to test an extrajudicial approach to land tenure conflict resolution. Initially, land mediation centers, i.e., local conflict resolution bodies, were set up to offer a forum for dialogue and conciliation. When mediation alone did not prove sufficient to produce a lasting solution to disputes arising essentially from tenure issues, UN Habitat embarked on a wider program based on prevention and resolution of land disputes, through (i) approving conciliation agreements which go some way towards securing the local communities' rights; (ii) the provision of equipment and support to the land administration to help prevent it making any mistakes; and (iii) the establishment of land consultation frameworks.

The initiative did succeed in reconciling antagonists in some land disputes. The settlements formalized in a conciliation agreement are not, however, binding on third parties and it is therefore possible that new disputes could develop concerning land which had already been the subject of conciliation, if new protagonists were to claim rights not taken into account during mediation. The approach is still being pursued in a particularly difficult social context.

Participatory mapping of community forests—Inongo—The "Mapping and Forest Governance" project is one of the components of the Congo Basin Project supported by DfID with technical assistance from the Rainforest Foundation UK. It is implemented by organizations belonging to the Natural Resources Network. Participatory mapping aims to demarcate community areas and documents the rights exercised by a community over land or forests by virtue of custom.

The product of this approach is the community map. It can help to gain recognition for local land rights, especially in areas where collective rights predominate. The lack of mapping of customary land exposes communities to potential land grabbers from outside and intercommunity conflicts over control of resources. Participatory mapping seems to be an efficient tool not only for providing a graphic portrayal of community areas but also with regard to new land allocations. As applications for concessions may be made in respect of sometimes juxtaposed areas of customary land, it is not always easy to discover with which community negotiation should be undertaken for which part of the concession. For instance, this problem may arise with regard to demarcation of agribusiness parks. Intercommunity validation can also be used as a tool in resolving intercommunity land disputes, insofar as it documents an agreement between neighboring communities concerning the boundaries of their respective territories.

Communities have shown genuine interest in obtaining a map of their territory. They consider their rights to be more secure after obtaining a clearer picture of the areas and resources under their chief's authority. Historical and sociological references, along with intercommunity validation, seem to enhance this feeling of security. The participatory process of producing the maps encourages dialogue between members of neighboring

communities, helping to bring out any disagreements over boundaries or other problems and offering an opportunity to achieve consensus before validation of the map. The value of this map could be enhanced by affording it a legal value or at least administrative recognition to facilitate its adoption by the territorial administration and improve its conflict resolution potential.

This approach is still relatively costly at around $10–$50 per hectare depending on the configuration of the land, not counting the initial investment in mapping equipment. Although it is undoubtedly difficult to envisage using this approach systematically to map all the community land, it could be adopted on an ad hoc basis when necessary.

This initial work on identifying relevant experiences is not comprehensive. Its sole aim was to begin capitalizing initiatives undertaken by various non-State operators, with a view to their possible use in the land reform process. This first inventory could evolve into an observatory tasked with listing, evaluating and capitalizing this sum of experience in order to make proposals concerning land reform policy changes.

The necessity of reform

The government of the DRC has expressed its concerns regarding the land sector and the need for a change of land policy. This review does indeed show that changes in land policy orientations have become necessary. First of all, land policy needs to be brought into line with reality. For several decades, the State has endeavored to institute exclusive control of land management at the central level despite lacking the required administrative capacity and it has not weighed up the interest of land management undertaken on a day-to-day basis by local government and customary authorities. Rebalancing land policy to put simple, affordable arrangements in place that can secure the land rights of urban residents, family farmers and indigenous peoples is another key issue.

Bringing the legal framework into line with social and economic reality—The logic of the 1973 law was to replace customary land management with a regime organized by the State, but that replacement did not happen. Forty-three years after enactment of the law, the bulk of land management is still undertaken in rural areas by customary authorities and, in urban areas, through "hybrid" practices developed by local government. The main constraint facing the Congolese land sector is the gap between poorly enforced legal and administrative rules and customary rules that are not recognized in law but accepted by the vast majority of the population. This results in major ambiguity affecting the whole population, complicates the implementation of public or private investment projects and can trigger conflicts. The problem is exacerbated by the weak resources and capacities of a land administration that can only operate on the basis of unofficial levies taken at different stages of the process of registering rights and transactions.

Inventing a new public land management service—There is no evidence that the State will succeed in the coming years in imposing a State land management scheme. The limited capacity and poor performance of the land administration would suggest the opposite. The procedures for initial registration of rights and transactions are so complex as to discourage users and are prohibitively costly for a majority of Congolese households. The inadequate performance of the registration divisions means that they can only complete the formalization process for a small number of applications. Given the state of the land registry records and topographical documentation, their ability to guarantee ownership rights is uncertain. Getting this administration back on track is beyond the capacity of the public authorities and it may not be essential to invest massively in implementing an extremely sophisticated system of regulation that people only accept for want of anything better. The concept of State ownership explains the complexity of the system. Insofar as the State is the presumed owner of the land, it is supposed to deal with every plot in this huge country and, unless it delegates powers to local authorities or auxiliary professions, must send its officials to the field to deal with procedures of which each stage is its responsibility. Such a system generates an overload of responsibility which exceeds the land services' processing capacity.

In a context of increasing pressure on resources, the current State ownership and tenure arrangements cannot stem the trend towards concentration of land in the hands of the elites and marginalization of local communities and vulnerable groups. The combination of a land administration in crisis with a tendency to pursue narrow identity interests partly fostered by locally inadequate land resources plays a part in the increasing number of land disputes, some of which are a breeding ground for persistent violent clashes. This is a clear threat to social cohesion and results in a particularly unfavorable climate for investment and economic development.

It is therefore necessary to work out alternative land policy orientations to lighten the State's administrative burden, by recognizing wider land-related powers at local levels, where those powers have been retained or taken over in practice. Some of the local practices and trials undertaken by various organizations have opened the door to new solutions.

Reducing exclusion from the fundamental right to land—Recent Congolese legislation concerning agriculture and forestry demonstrates that preference is being given to agribusiness and forestry concessions, rather than to small farmers, despite the fact that the latter represent almost three quarters of the Congolese population. These provisions result in de facto exclusion of farmers operating under the customary system because the security offered by the certificate of registration does not apply to customary land rights. By affording weaker legal security to holders of customary land rights, this principle seems to run counter to the constitutional principle of equality of citizens before the law.

Respecting international and national commitments in respect of land policy—In the Sirte Declaration of July 3rd, 2009, on land issues and challenges in Africa, the Heads of States and Government of the African Union resolved to ensure that *"land laws provide for equitable access to land and related resources among all land users."* The Framework and Guidelines on Land Policy in Africa commit the same Heads of States and Government to *"acknowledge the legitimacy of traditional land rights systems"* and *"mainstream land in poverty reduction programs by enhancing access to land through tenure reform."* The 2006 Constitution, by recognizing individual or collective ownership acquired according to custom, prescribes an improvement in the legal and institutional framework of land management.

The arrangements for implementing land reform

CONAREF, the body steering land reform—The DRC Government has been engaged since July 2012 in a process of land reform targeting three main objectives: (i) reform of the land sector with a view to limiting land-related violence; (ii) better protection of land rights with special focus on the most vulnerable people; and (iii) better conditions for productive investments. The programming document adopted in May 2013 announced that the reform would be steered by an institution set up for the purpose, the National Land Reform Commission (*Commission Nationale de la Réforme Foncière*—CONAREF). CONAREF is responsible for structuring the reform process around six priority themes: (i) securing local land rights; (ii) capacity building and decentralization of the reform process; (iii) transparency of tenure security procedures and land information; (iv) bringing in alternative conflict management methods; (v) mainstreaming land in other sectoral policies; and (vi) overhauling land policy and legislation.

Has the process run out of steam?—CONAREF's activity has slowed down considerably, in particular due to differing interpretations of the degree of autonomy of the commission vis-à-vis the line ministry and the lack of political ownership of the process. Divergent opinions have been expressed concerning the modus operandi of CONAREF and a new amending decree was adopted in December 2015. It introduced (i) a steering committee headed by the Ministry of Land Affairs and including nine representatives of the ministries involved in the land sector; and (ii) a technical unit involving the same ministries plus one representative each of the customary authorities, private sector, farmer organizations and academia. The civil society platform working on land issues is not represented. It would nevertheless seem vital for CONAREF to renew its ties with the civil society organizations involved in the land sector, if only to learn lessons from their field experience and inform thinking about new land policy orientations.

Recommendations

Recommendation 1: Adjust the ambitions and timing of land reform—The land reform policy orientations proposed by CONAREF are entirely sensible. It is to the credit of the programming document that it offers an overview coupled with a battery of objectives and measures, presented within a consistent logical framework. Nevertheless, these intentions have not yet been transformed into practical action. The first four-year phase was supposed to see the concomitant implementation of the six pillars of land reform, i.e., the launch of no less than 84 separate activities during that period. Reality has unfortunately overtaken this ambition, especially as funding did not follow and the institutional context has proved unstable. CONAREF has still not succeeded in getting the reform process under way and it is now crucial to prevent the whole process being called into question. Following a steering committee meeting in March 2016, the government reaffirmed its determination to reactivate the reform and the following recommendations are therefore made with a view to this reactivation of the process.

Need for a lead-in to land reform—The land reform process is not sufficiently far advanced for an overall revision of the legal framework to be undertaken. A preparatory information-gathering phase is needed in order to reorient the legal framework. The first three years could be devoted to: (i) putting together a land policy document that formalizes a shared vision and new policy orientations; (ii) setting up a network of pilot operations to test innovations for incorporation in a new legal framework and act as demonstration and training sites; (iii) setting up a Land Observatory, to capitalize the lessons learned from the network of pilot operations and put forward recommendations; (iv) preparing a framework land law and a national tenure security program to dictate implementation of the new land policy; and (v) launching a training program in land-related disciplines.

Recommendation 2: Revise the legal framework

To confirm local land management powers—The aim of this revision is to *"reconcile the legal with the legitimate,"* i.e., to confer legal value on land management practices currently without legal recognition that are applied everywhere and to make sure that the legal framework does recognize these land management patterns legitimized by practice.

To decentralize land management—The systematic presumption of State ownership should be challenged, confirming the local government and customary authorities' power to grant rights to land, subject to certain conditions. A framework law, in line with the orientations of the Constitution, could both acknowledge the legitimacy of land management according to customary rules and set the enabling conditions for decentralization of the public land management service.

To develop land management around a process of local formalization of rights—Tenure documents based on local practices could serve to certify land rights so long as these were issued in a completely transparent manner through public procedures, standardized and codified by new legislation, with input from all interested parties.

To guarantee women's rights of access to land—The inclusion of new tenure documents in a process of formalization of rights should ensure that the format of the documents and the methods of recognition allow registration of land rights in the name of women, whether married or not.

To protect the land rights of marginalized, vulnerable social groups—The land claims of indigenous communities should be taken into account to limit the marginalization to which they are exposed in terms of access to land and to provide a national response to the demands of the relevant international standards.

Recommendation 3: Bring the administrative framework into line with a process of local formalization of rights

Empower, train and equip local land management authorities to develop local land services—The capacity of the various local authorities needs to be built through training programs and the provision of mapping equipment and storage capacity. The challenge is to bring the public land rights management service closer to users with a view to simpler procedures and lower costs for formalizing rights.

Enhance the formalization of land rights by supporting local land management authorities—Once the legal framework has clarified recognition of local land rights and local land management capacities have been put in place, it would be advisable to undertake larger scale operations to formalize land rights, providing support to the local land management authorities. The role of the registration divisions should evolve into a function of providing advice and support, training and monitoring. They should be helped to develop in this way and improve the processing of applications for certificates of registration.

Institutionalize mechanisms to manage land-related conflicts—These mechanisms should be put in place upstream of referral to the courts and based on arbitration and mediation, with involvement from the local authorities.

Promote a right to land information—The land information held by the public administration and local government should be open to the public, except where necessarily classed as confidential. This means improving the management of the land archives, possibly through digitization, and providing ongoing training and decent pay for the staff responsible for land management.

Recommendation 4: Involve local communities in agricultural and forestry investments

Propose land suitable for agribusiness investment through empowering local communities—Recognition of the local community rights omnipresent in the DRC implies obtaining prior agreement from communities whose land is to be assigned to investors in the agricultural or forestry sectors. It is in the interests of all parties, including the investor, for land allocation to take place with the free, informed consent of the affected communities. This social approval assures the investor of sustainable, nonconflictual occupancy, just as much if not more than a land title granted by the State without consultation. The establishment of local land services is a step towards ensuring prior identification of customary land rights and providing information on the communities with whom negotiations need to be undertaken. This also means promoting transactions in line with the Constitution—which prohibits the Congolese State from granting natural resource exploitation rights that could jeopardize the livelihoods of local communities.

Recommendation 5: Develop training in the new land-related disciplines

The new approaches to land management and conflict resolution mean that new skills will be required, particularly as regards mediation, mapping, digitization and archiving. Existing training institutes should be given support to diversify and enhance their training programs with the inclusion of these new disciplines.

Summary presentation of problems and recommendations

Key questions and issues	Consequences	Proposed solutions	Action
Land policy over 40 years' old, not updated	• Legal system skewed towards State ownership	• Revision of land policy guidelines • Overhaul of the legal framework to confirm local land-related powers	• Land Policy Paper, after consultation of all stakeholders • Design legal texts on the basis of lessons learned from field experience • New framework law
	• Centralized land management, inoperative and far removed from reality • Inaccessible tenure security procedures • Denial of local rights	• Recognition of rural communities' land rights • Recognition of rural and urban tenure practices	• Network of pilot operations, set up in areas representing the geographical diversity of the DRC, based on the new land policy orientations • Capitalization of operations by a Land Observatory
	• Institutional weakness of the land administration	• Overhaul of the institutional framework • Revision of the role and functions of the land administration in supporting local land management institutions • Clarify the division of land-related powers between central, provincial and local levels	• Land Policy Paper • Make land information more transparent • Plan to modernize and equip the land administration in the context of decentralization • Training plan to support existing establishments
Social cohesion threatened by recurrent conflicts relating to control of land	• Ongoing conflicts, particularly in the East	• Handling of disputes through local conciliation mechanisms upstream of judicial proceedings	• Development of conflict resolution mechanisms on the basis of existing experience • Capitalization by a Land Observatory
	• Risk of dispossession related to extractive industries and large-scale land acquisitions • Unfavorable social climate for investment	• Involvement of local communities in investment projects with an impact on land • Provision of land for investment after dialogue and consultation with the customary rights holders	• Establishment of a mechanism for regulation of land investments and negotiation with communities in respect of land
	• Marginalization of vulnerable groups	• Better guarantee of land access rights for women and vulnerable groups	• New framework law • Adjustment of related legislative provisions (indigenous peoples, inheritance, family rights)
Lack of capacity in the sector	• Limited skills, maintenance of obsolete land management tools • Little appetite for change	• Development of new land-related disciplines • Strengthening of current capacity	• Training in new land-related disciplines: mediation, strengthening of local practices, digitization of land and topographical data

Sequencing of the recommendations

The recommendations set out below can be put into practice in two stages: a first, three-year, preparatory phase followed by the actual implementation phase, the first two years of which will be devoted to enacting a new legal framework and national program.

Stage 1: Preparatory phase

Term: 3 years

1. **Prior relaunch of CONAREF** through specific technical assistance to firm up its permanent secretariat and presence in the provinces.

   Expected result: CONAREF on an operational footing, with clarified status, run by permanent, qualified staff, open to civil society organizations and represented in certain provinces.

As soon as CONAREF is working optimally, three areas must be tackled simultaneously:

2. Preparation of a **land policy paper:**
   a. national consultation process based on a first draft setting out the broad lines of land policy; and
   b. drafting of a strategy document validated by a political authority.

   Preparation of the land policy paper will draw on the lessons learned from the successes and failures of the pilot sites as recorded by the Land Observatory (see below).

   Expected result: a land policy paper based on knowledge of local land management practices, setting out the broad lines of the new Congolese land policy.

3. Setting up and monitoring of a **network of pilot operations** by a **Land Observatory.** The pilot operations are to be carried out in places facing particular land-related problems such as: land management in urban areas; land management in rural farming areas; concerted establishment of agribusiness projects; management of community forests; or protection of indigenous peoples' land rights. This network of operations may take advantage of existing experience or draw on systems to be put together within the framework of existing projects. The pilot operations will implement new tenure security approaches, based on:

   - Support to local government authorities to formalize procedures and land documentation using improved technologies;
   - Recognition and formalization of collective and/or individual customary rights;
   - Land conflict resolution mechanisms via local institutions; and
   - Finalization of agreements between local communities and investors on the operation of agricultural and/or forestry concessions.

   On the basis of these experiences, the network of pilot operations will provide guidance as to which innovations should be introduced into a new legal framework and will serve as a series of sites for demonstration purposes and training in new land-related disciplines. A Land Observatory, either independent or attached to CONAREF, will be set up as a single structure responsible for capitalizing the lessons learned from the network of pilot operations. This observatory will work at the interface between civil society and State. It will put forward recommendations, develop sound relationships with the various operators involved in applying new approaches and report regularly to CONAREF and the Ministry of Land Affairs on recent developments in the field.

4. Priority action on the legal framework: **Adoption of the decree regulating local communities' land rights.** This decree will provide a legal reference for organizing local communities' rights without waiting for the enactment of a new overall legal framework.

Stage 2: Implementation phase

The implementation phase includes:

1. ***A legal component***—design and enactment of a new legal framework along with the preparation of a new **framework land law, specific laws and their implementing provisions.** Drawing on the lessons learned from the pilot operation sites and following the broad lines set out in a land policy paper, CONAREF will have the necessary tools to work on overhauling the legislative framework governing land and adapting the institutional framework to implement a new land policy.
2. ***An operational component***—design and implementation of **a national tenure security program** for the implementation of the new land policy, specifying the objectives in time and space, modus operandi, needs in terms of human and financial resources and expected results.
3. ***A capacity-building component***—design and implementation of **a training program in land-related disciplines.** The DRC's new land policy will need a good number of young managers and technicians able to put new tenure security approaches into practice. Practical training could be given at the pilot sites.

In the course of the first two years of the implementation phase, the Government of the DRC will have (i) a framework law setting the general principles of the legal framework applicable to the land sector; (ii) a national tenure security program document; and (iii) a training scheme covering the new land-related disciplines. The Government will then be in possession of all the necessary elements to prepare for the rollout of the new land policy throughout the country and determine its costs. These documents could serve as a basis for dialogue with the various partners interested in supporting land reform.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction

La question foncière en République Démocratique du Congo, un enjeu de stabilité et de développement

« *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 diviser* ». Ce slogan apparu au moment de la présentation du document de programmation de la réforme foncière (Ministère des Affaires Foncières/UN-Habitat, 2013) montre de toute évidence que la terre est au centre de la vie sociale et économique de la RDC. Sa gestion est un préalable indispensable à la cohésion sociale et au développement de l'économie congolaise. Elle influe sur la plupart des secteurs :

Agriculture et sécurité alimentaire — L'agriculture est l'un des secteurs qui devrait profiter des avantages immédiats d'une clarification de la gestion foncière. Des droits clairement reconnus garantissent la propriété et facilitent les transactions, créant ainsi des conditions favorables à l'investissement et à la production agricole. Des droits fonciers clairement identifiés permettent aux familles de considérer leur terre comme un bien dont la transmission aux générations futures est facilitée par une documentation écrite. Une gestion foncière transparente motive les agriculteurs à investir sur leurs parcelles, dès lors qu'ils ont l'assurance de pouvoir les exploiter à long terme. Sous certaines conditions, des droits fonciers formalisés peuvent faciliter l'accès au crédit pour des agriculteurs qui recherchent un financement de leurs projets.

Secteur privé — Les projets de développement et les entreprises ne sont pas tentés d'investir dans les secteurs agricoles et agro-industriels si le statut légal des terrains reste confus et si le risque de contestation est élevé. La perspective d'obtenir un accès sécurisé à la terre rend le pays plus attractif aux investissements nationaux ou internationaux qu'ils soient publics ou privés.

Justice — La cohésion sociale, la prévention de conflits et les services judiciaires dépendent d'un système de gestion des droits sur la terre fiable et transparent. Des limites de terrain clairement établies contribuent à l'atténuation des conflits et à ne pas engorger les tribunaux avec de trop nombreux litiges fonciers.

Environnement et peuples autochtones — L'identification des droits fonciers existants et de leur étendue est un préalable incontournable à la conservation de la biodiversité par la délimitation d'aires protégées ou par la reconnaissance d'une gestion par les communautés locales. Dans la même logique, la protection des espaces vitaux des populations autochtones nécessite une clarification des espaces qui leur sont reconnus.

Développement urbain — Une connaissance précise des droits exercés sur le sol urbain facilite la et l'élaboration de plans d'urbanisation. Elle permet également de disposer d'outils de recensement fiscal plus efficaces.

Or, la terre en RDC se révèle comme une contrainte aux investissements et aux initiatives de développement. Dans l'ensemble du pays, nombreux sont les projets de développement, publics ou privés, affectés par des problèmes de terre plus ou moins complexes. Pire, les conflits pour la maîtrise de la terre ont largement contribué à la période d'instabilité de ces dernières années, notamment dans l'Est du pays.

La réforme foncière : un dossier incontournable

Conscient des enjeux majeurs liés à une amélioration significative de la gestion de la terre, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo sait qu'il ne peut faire l'économie de changements majeurs dans

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 26 4/17/17 1:14 PM

le secteur foncier. Aucun progrès ne pourra se réaliser dans les secteurs énoncés ci-dessus, si la gestion des terres sur lesquelles reposent les activités agricoles, environnementales, urbaines n'est pas repensée. Aussi, le Gouvernement a lancé une initiative ambitieuse dès 2013 avec la création de la CONAREF, une institution dédiée spécifiquement à une réforme du secteur foncier et une programmation du processus de réforme. Cette initiative intervient d'ailleurs dans un mouvement de réformes structurelles dans plusieurs secteurs dont la décentralisation, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la gestion forestière.

Force est de constater que la dynamique lancée en 2013 avec la CONAREF s'est essoufflée mais le Gouvernement tente de relancer le processus depuis quelques mois.

Objectifs et structure de la revue du secteur foncier

La revue du Secteur Foncier s'inscrit en appui à l'initiative du Gouvernement pour une rénovation de sa politique foncière et répond à une demande de M. le Ministre des Affaires Foncières à l'occasion de la participation d'une délégation congolaise à l'édition 2014 de la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté. Ce rapport intervient au moment le Gouvernement s'efforce de réactiver la CONAREF.

La Revue du Secteur Foncier vise à contribuer aux études prévues par la CONAREF dès 2013 en vue de disposer des fondements analytiques préalables à la conception de nouvelles orientions de politique foncière. Elle a pour objectifs de procéder à une photographie du secteur foncier congolais dans ses différentes dimensions, en ville et en zone rurale, et de porter une attention particulière à sa principale caractéristique, à savoir la dualité entre le dispositif administratif formel et la diversité de pratiques sociales de gestion de la terre. Cette photographie du secteur foncier, une bonne compréhension des contraintes actuelles et une identification des expériences innovantes aideront à la formulation de recommandations en termes d'orientations de politique foncière.

Section I : Rappel historique sur les politiques foncières et l'organisation territoriale

L'histoire des politiques foncières au Congo montre une volonté politique continue pour accroître la maîtrise de l'Etat sur le sol, sans jamais y parvenir totalement compte tenu de l'immensité du pays, de la prépondérance de la coutume et de la faible envergure de la capacité administrative pour appliquer des normes légales sur l'ensemble du territoire.

Le principe de domanialité renforcé à l'Indépendance

Reprise et zaïrisation des biens par l'Etat dès 1966 — La politique domaniale mise en place par l'Etat colonial a été poursuivie par l'Etat nouvellement indépendant. Afin de maitriser son pouvoir de concession, le Gouvernement du Congo récuse toutes les concessions coloniales établies avant l'indépendance. La loi du 07 juin 1966 (dite loi Bakajika), assure « *à la République Démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur l'étendue de son territoire* ». La loi Bakajika a pour objet de faire l'inventaire des droits fonciers enregistrés sur les terrains cédés avant juin 1960. Cet inventaire confirme dans leur droit ceux qui avaient mis en valeur et retire les concessions à ceux qui avaient cessé de les mettre en valeur. La loi 71-008 du 31 décembre 1971 abroge la loi Bakajika et la remplace par des dispositions équivalentes, ne frappant plus seulement les concessions antérieures à l'indépendance, mais également celles accordées avant le 1er janvier 1972. Des commissions d'examen proposent la déchéance définitive des droits fonciers sans compensation.

L'organisation domaniale confirmée en 1973 est à l'origine d'une situation d'imbroglio — La Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 édicte le principe selon lequel « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* ». Elle annonce des dispositions fondamentales toujours en vigueur aujourd'hui : (i) **l'Etat possède toutes les terres ;** (ii) **les droits fonciers sont accordés par l'Etat aux personnes sous forme de concessions**

« perpétuelles » ou « ordinaires » définies comme un droit cessible de jouissance sur la terre moyennant le paiement d'une redevance annuelle et une « mise en valeur ». La propriété sur le sol (qui revient à l'Etat) peut être dissociée de la propriété sur le bâti. Les droits de propriété légalement obtenus avant 1973 sont convertis en concession perpétuelle pour les personnes physiques de nationalité congolaise, sous réserve d'une mise en valeur effective des terres, et en concession ordinaire pour les étrangers et les personnes morales ; (iii) **les terres occupées par les communautés locales et exploitées « *individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux* » deviennent des terres domaniales**. Conformément à la doctrine coloniale de présomption de la domanialité, la loi de 1973 considère « vacantes » les terres qui ne sont pas mises en valeur de manière « moderne ». Elle mentionne que « *les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République* ». Comme cette ordonnance n'est toujours pas promulguée, les droits fonciers coutumiers sont maintenus dans un statut confus et vulnérable à l'égard de toute concession de terres coutumières ; (iv) **le certificat d'enregistrement ne s'applique pas aux terres régies par le droit coutumier.** La sécurité juridique que confère le certificat d'enregistrement ne bénéficie pas aux communautés locales dans la mesure où la loi agricole de 2011 dispose que « *l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement* ».

Le cadre légal de 1973 a versé les terres des communautés locales dans le domaine foncier privé de l'Etat, mais elles continuent à être régies par les coutumes locales et les autorités coutumières. La loi de 1973 n'a d'ailleurs pas modifié la situation antérieure, et ne comprend aucune disposition explicite qui rendrait nuls ou illégaux les droits fonciers coutumiers. Aussi, le dispositif juridique en vigueur pose la question de la sécurité des droits fonciers des communautés locales et le problème de l'autorité compétente pour la gestion de terres coutumières devenues domaniales et pour lesquelles les chefs coutumiers ne disposent légalement d'aucune compétence. Cette situation d'imbroglio place la quasi-totalité de la population rurale du Congo dans une situation d'insécurité foncière contradictoire à la Constitution qui stipule que : « *les droits de propriété individuels et collectifs seront garantis. Il ne peut être porté atteinte à ces droits qu'en vertu d'une loi et pour des motifs d'intérêt général, sous réserve d'une préalable et équitable indemnité*.» La Cour Suprême de Justice a d'ailleurs jugé qu' « *en attendant l'ordonnance présidentielle promise, les droits de jouissance sur ces terres sont régies par le droit coutumier* ».

Terre et conflits dans l'Est du Congo

L'histoire des politiques foncières de la RDC est marquée dans la partie orientale du pays par une succession de conflits et de violences qui ont la terre pour origine. Dans cette partie du pays, la terre est un sujet sensible pour des raisons historiques liées au découpage de territoires coutumiers lors de la délimitation de frontières à l'époque coloniale entre le Congo, l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi. Les relations tribales et familiales se sont maintenues au-delà des frontières jusqu'à présent et les déplacements de populations se sont succédé depuis plusieurs générations. Aussi, l'Est du Congo est resté une terre de migration ce qui génère des tensions récurrentes sur la terre. Certains groupes migrants ont pu acquérir de grandes parcelles de terres depuis des décennies et ont installé leurs propres autorités coutumières. Les tensions avec les communautés dites « autochtones » sont restées gérables mais elles se sont aggravées lors de la promulgation des lois de 1973 qui ont remis en cause la citoyenneté de plusieurs communautés ayant des racines étrangères. La paupérisation du monde rural qui a créé une classe de jeunes désœuvrés, les revendications politiques de leaders autochtones pour réclamer les terres occupées par des « étrangers » et le flux constant de réfugiés fuyant les massacres au Rwanda sont autant de facteurs qui ont attisé les tensions intercommunautaires et ont conduit aux conflits des années 80 et 90. Les tensions entre les communautés se sont encore aggravé (1996–1997 and 1997–2003) quand le Rwanda et le Burundi ont soutenu des mouvements rebelles. L'Est du Congo est alors devenu l'une des zones les plus militarisées de la région. Des groupes armés se sont combattus entre eux et avec des groupes armés d'auto-défense (les « *mayi mayi* ») qui défendaient leur territoire et profitaient du trafic de minerais et d'autres ressources.

Les questions de terre et d'identité sont les principaux moteurs des violences armées. L'Est du Congo est vaste mais le potentiel de terres cultivables est restreint en raison d'appropriations à grande échelle par des

concessions et la délimitation de parcs nationaux. Le contrôle des terres cultivables est devenu une question non négociable de survie des communautés, exploitée par des élites locales. En période de crise et sans garantie de droits par l'Etat, les gens doivent se défendre contre d'éventuels usurpateurs et soutiennent les groupes d'auto-défense si besoin. Une telle situation favorise les discours ethniques et centrés sur la terre par des politiciens qui promettent de protéger leur clientèle électorale contre des groupes concurrents tandis que des hommes d'affaires, des groupes armés et des responsables militaires occupent des terres et les distribuent à leurs obligés. Les élections se déroulent souvent sur une base ethnique, avec des gens votant en bloc pour le candidat de leur communauté, qui leur promet en retour l'accès à la terre et aux ressources en dénonçant les accaparements par des communautés dites « étrangères ». Ces manœuvres autour du contrôle des terres accentuent les conflits identitaires et aggravent la vulnérabilité, car la terre est aussi une source importante de revenus pour diverses institutions et pour les groupes armés : les paysans dans les zones contrôlées par des groupes armés sont tenus de payer des rançons à des péages informels installés sur les routes rurales. Par crainte de nouvelle taxation illégale, les paysans reviennent à des cultures vivrières à petite échelle et dégagent peu de revenus pour épargner ou pour les dépenses sociales.

La structure administrative et territoriale depuis la Constitution de 2006

Les fondements de l'organisation politico-administrative actuelle découlent de la Constitution du 18 février 2006, qui énonce que la RDC un Etat unitaire décentralisé, composé de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces, dotées de la personnalité juridique. La Constitution érige en Entités Territoriales Décentralisées dotées de personnalité juridique la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

La province est dotée de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie de gestion. Actuellement, le pays est en transition pour passer de 11 à 25 provinces. Ce processus est retardé et une nouvelle loi de programmation a été promulguée en février 2015 pour organiser le processus d'installation des nouvelles provinces restantes. Ces nouvelles provinces sont subdivisées en villes et territoires. **La ville** est définie comme chef-lieu d'une province ou toute autre agglomération d'au moins 100.000 habitants. Elle est dotée de la personnalité juridique, et dispose d'un organe délibérant, le conseil urbain, et d'un organe exécutif, le collège exécutif urbain dirigé par un maire. Elle est subdivisée en communes. **Le territoire** est une entité administrative déconcentrée, dépourvue de l'autonomie et de la personnalité juridique. Il est défini comme un échelon de coordination, d'appui conseil et d'inspection de l'action de l'Etat et de la Province, dirigé par un administrateur du territoire, représentant l'Etat et la province. Il est subdivisé en communes, secteurs et/ou chefferies. **La commune** est définie comme tout chef-lieu du territoire ou toute subdivision de la ville ou enfin toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants. Elle est dotée de la personnalité juridique et dispose d'un organe délibérant, le conseil communal et d'un organe exécutif, le collège exécutif communal à la tête duquel se trouve un Bourgmestre. Elle est subdivisée en quartiers et/ou groupements incorporés. **La chefferie et le secteur** sont des entités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion. La chefferie est définie comme un ensemble homogène de communautés traditionnelles, organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics. Le secteur est défini comme un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume, ayant à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics. La chefferie et le secteur sont subdivisés tous deux en groupements. **Le quartier** est défini comme un échelon administratif de base de la commune, érigé en entité territoriale déconcentrée, non dotée de la personnalité juridique. Il est dirigé par un chef de quartier placé sous l'autorité du bourgmestre. **Le groupement** est défini comme une communauté traditionnelle placée sous l'autorité d'un chef désigné conformément à la coutume, reconnu par le pouvoir public. Il n'est pas doté de la personnalité juridique et est subdivisé en villages. **Le village** est toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou d'usages locaux et fondée sur des liens de parenté et de solidarité. Il est dirigé par un chef désigné conformément aux usages locaux et installé par le chef de groupement. Le chef de groupement est l'autorité traditionnelle attitrée pour engager la communauté dans les transactions sur les terres, même si la véritable maîtrise foncière relève des chefs des villages qui décident de toute transaction foncière.

Section II : Etat des lieux du secteur foncier congolais

Le cadre légal

Les terres domaniales — Les terres sont régies par la loi n° 073-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980. Cette loi énonce que « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* » et organise le patrimoine de l'État en (i) un domaine foncier public qui définit les terres affectées à un usage ou à un service public et déclarées inaliénables, imprescriptibles et « *inconcessibles* » tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées et (ii) un domaine foncier privé qui comprend par défaut « *toutes les autres terres* » non comprises dans le domaine foncier public. Les terres du domaine privé sont déclarées inaliénables et imprescriptibles mais, suite à une enquête de vacance des terres, elles peuvent faire l'objet de servitude ou de concessions foncières, forestières, agricoles ou minières qui peuvents se superposer avec les droits fonciers et forestiers coutumiers des communautés locales.

L'accès à la terre pour les personnes — L'Etat Congolais étant le seul propriétaire des terres, les autres personnes, physiques ou morales, ne peuvent en détenir qu'un droit de jouissance attribué par contrat, dénommé concession foncière. Ce droit doit être inscrit au livre d'enregistrement et constaté par un titre dénommé certificat d'enregistrement. Les personnes physiques de nationalité congolaise peuvent obtenir une concession perpétuelle, tandis que les personnes physiques étrangères ainsi que les personnes morales de droit public ou de droit privé ne peuvent prétendre qu'à des concessions ordinaires d'une durée maximum de 25 ans renouvelables. Les concessions sont consenties moyennant un contrat provisoire, dit contrats de location, d'une durée maximum de 7 ans et suite à un constat de mise en valeur. Le système juridique congolais distingue le régime foncier du régime immobilier. Si l'Etat est bien le seul propriétaire foncier, la propriété sur les immeubles incorporés au sol est en revanche ouverte à toute personne qui remplit les conditions organisées par la loi. Ainsi, le certificat d'enregistrement consacre légalement l'existence d'une concession foncière ou d'un droit de propriété immobilière. Les concessions foncières ainsi que la propriété immobilière sont cessibles. Le certificat d'enregistrement ne s'applique pas en revanche aux droits fonciers coutumiers des communautés locales.

Caractéristiques principales du cadre juridique du secteur foncier

Toutes les terres sont domaniales — Contrairement à de nombreux pays africains dont les lois foncières distinguent les terres domaniales des terres relevant de la propriété privée, le système foncier congolais maintient depuis 1973 que « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* », y compris les terres des communautés locales autrefois dites « indigènes ».

La propriété foncière n'est pas reconnue sur le sol — Il est reconnu aux personnes physiques et morales uniquement un droit de jouissance sur les terrains, différent d'un droit de pleine propriété foncière et qui est conditionné à la mise en valeur des terrains. Néanmoins, les droits de jouissance consacrés par les concessions foncières sont cessibles et ont une valeur juridique reconnue ce qui autorise les garanties hypothécaires. Le droit de propriété est reconnu pour les immeubles.

Les dispositifs d'administration des terres communautaires restent à formaliser — Le cadre légal du système foncier congolais se caractérise par un vide juridique quant au sort des droits fonciers détenus par les communautés locales sur une base coutumière. L'ordonnance devant déterminer le dispositif d'administration de ces terres reste en attente depuis plus de 40 ans.

Le dispositif administratif des services fonciers

L'organisation administrative des circonscriptions foncières — Les terres du domaine public relèvent de ministères sectoriels, tandis que la gestion des terres du domaine foncier privé de l'Etat relève des compétences du Ministère des Affaires Foncières et est confiée à des circonscriptions foncières sur l'ensemble du territoire. Les circonscriptions ont été créées par une ordonnance de 1933 reconduite par la loi de 1973 qui énonce

que le territoire national est divisé en circonscriptions foncières déterminées par le Président de la République. Elles sont aujourd'hui au nombre de 62.

Le nombre réel des fonctionnaires affectés aux services fonciers ne semble pas connu avec précision. Un recensement des fonctionnaires effectué entre 2005 et 2010 dans 7 provinces compte près de 5.000 agents en charge de la gestion des terres sur une superficie de près de 900.000 km² et pour une population de 50 millions d'habitants, soit une moyenne d'un agent foncier pour 10.000 habitants ou, selon une estimation grossière, d'un agent foncier pour 2.000 terrains si l'on compte un terrain pour une famille de 5 personnes. Même approximatifs, ces chiffres montrent le décalage entre l'immensité des défis à relever et une administration foncière aux capacités limitées.

La structure du personnel et son niveau de formation ajoutent à la faible capacité de l'administration foncière. Trois types d'agents ont été identifiés au sein des circonscriptions foncières enquêtées : (i) l'agent sous statut, payé : il possède un numéro matricule et est salarié par l'administration ; (ii) l'agent sous statut, non payé : il possède un numéro matricule, mais n'est plus considéré comme un agent de l'Etat en raison d'un âge autorisant la retraite ou d'un dossier irrégulier. Il ne reçoit plus de salaire de la fonction publique, mais fréquente toujours le service ; et (iii) les « Nouvelles Unités », agents sans matricule et non reconnus par l'administration centrale, « acceptés » par le service. Dans la mesure où les circonscriptions doivent traiter un volume croissant de dossiers avec moins de personnel, un recours systématique est fait aux « Nouvelles Unités » dont la rémunération repose sur des frais perçus directement auprès des usagers lors de la mise en œuvre des différentes procédures. Ainsi, il y a pratiquement autant de « Nouvelles Unités » que de personnel régulier et certains services comptent jusqu'à 80 % de « Nouvelles Unités » qui recourent à divers mécanismes d'auto-rétribution. La qualité du service rendu par les circonscriptions foncières dépend également de la compétence de ses agents. Or, il apparaît que de nombreux agents sont intégrés au service sans profil de référence et sont formés « sur le tas » par les agents du service. De toute évidence, l'érosion des ressources humaines de l'appareil administratif impacte fortement la capacité des circonscriptions à fournir un service de sécurisation foncière fiable.

Le fonctionnement des circonscriptions foncières — Le fonctionnement des circonscriptions est d'un abord difficile tant l'information à ce sujet est laconique. Les informations recueillies témoignent de moyens de fonctionnement dérisoires. Certaines circonscriptions foncières en milieu urbain peuvent générer des recettes plus ou moins importantes, mais elles ne reçoivent pas en retour les moyens nécessaires à leur fonctionnement. On peut donc logiquement supposer que les circonscriptions foncières se financent directement sur les produits financiers issus de leur exercice ou sur la vente de terrains. Les agents adoptent des pratiques qui leur fournissent des revenus en facturant leur déplacement, la remise de dossier et les différentes approbations. Ces mécanismes palliatifs connus de tous mettent en cause la crédibilité des services publics fonciers et entretiennent par ailleurs le maintien de procédures complexes car à chaque étape correspond une source potentielle de rentes. On observe également un très faible niveau de rétrocession des recettes au niveau central qui ne sont pas non plus utilisées pour faciliter les procédures et le traitement des dossiers. Les seules interventions sur terrain des services fonciers sont réalisées en réponse à des sollicitations des élites ou d'acteurs publics pour procéder à quelques enregistrements de terrain. L'administration foncière est aujourd'hui loin d'une configuration favorable à la sécurisation massive des droits fonciers des populations rurales.

La performance des circonscriptions foncières — La performance d'un service foncier s'exprime en nombre de documents fonciers remis aux usagers, en nombre de transactions enregistrées et par la fiabilité des enregistrements. Cette revue n'a pas eu la possibilité de relever les données recherchées en raison de déficiences de la tenue documentaire des circonscriptions foncières. En milieu urbain, des données ont néanmoins pu être extraites de deux circonscriptions de Kinshasa. A Lukunga, la circonscription parvient à délivrer 1.000 concessions perpétuelles, 100 concessions ordinaires et 300 certificats d'enregistrement par an. Dans cette circonscription et à ce rythme, il faudrait par conséquent 95 années pour délivrer des contrats de concessions pour toutes les parcelles de la circonscription et 350 années pour parvenir à leur consécration finale par le certificat d'enregistrement. Des conclusions identiques se dégagent à Mont-Ngafula où il faudrait un peu plus d'un siècle pour parvenir à la délivrance d'un certificat d'enregistrement pour chaque parcelle. En milieu

rural, la mesure de performance ne fait pas sens, car la gestion des terres rurales n'est pas formalisée par les services de l'Etat. Les circonscriptions foncières n'y interviennent peu ou pas sinon en cas de procédure dite de vacances de terres.

Les procédures d'enregistrement des droits et des transactions — **En milieu urbain,** faute de précisions découlant d'un texte spécifique, les administrations foncières ont mis en œuvre une procédure assez complexe. La procédure pour un premier enregistrement comprend trois grandes phases : (i) l'obtention du contrat de location, (ii) l'obtention du contrat de concession et (iii) l'obtention du certificat d'enregistrement. Cette procédure est déroutante de complexité. On ne compte pas moins de 27 étapes pour obtenir un certificat d'enregistrement dans une commune urbaine et il faut passer par 16 étapes pour une simple transaction. La complexité des procédures fait que les dossiers sont introduits via un système « d'initiateur » qui associe à chaque dossier un agent de la circonscription chargé de suivre le traitement du dossier à travers les différents bureaux. Selon de nombreux témoignages, cet agent traite personnellement avec le requérant en lui transmettant les exigences de chaque bureau et en lui expliquant les moyens d'obtenir des résultats (motivations, interventions,...). De telles procédures ne peuvent que détourner les usagers d'un enregistrement légal de leur droit sur une parcelle. Les coûts d'établissement des contrats et du certificat sont tout aussi variables que les délais. Quelques témoignages recueillis à Kinshasa évaluent à $300 le coût d'un contrat de location et jusqu'à plusieurs milliers de dollars pour un certificat d'enregistrement. Ces coûts semblent d'un niveau très élevé au regard de la valeur des terrains. Dans certains cas et selon les témoignages entendus, la valeur de la procédure d'enregistrement des droits peut dépasser la valeur du terrain. Aussi, les usagers se contentent de « papiers » établis localement et ne sont pas motivés par le certificat d'enregistrement.

En milieu rural, les terres font l'objet de droits fonciers coutumiers des communautés locales, dont la réglementation attend depuis 1973 l'adoption d'un texte spécifique. Les communautés locales se contentent généralement de la maitrise coutumière qu'elles exercent sur leurs terres. Si les communautés ne peuvent obtenir de titres sur leurs terres coutumières, certaines portions de leurs terres peuvent être enregistrées au profit de particuliers, qui initient des demandes de terres auprès de l'administration. Ces terres sont alors concédées à la suite d'une enquête dite de « vacance des terres », à l'occasion de laquelle les communautés sont théoriquement consultées. La loi reconnaît à l'administration foncière la prérogative d'attribuer la terre sans consentement préalable des communautés concernées et sans droit à des compensations. Cette procédure est une source d'insécurité foncière pour les communautés et de conflits.

Les mécanismes d'expropriation et d'indemnisation — L'expropriation des terres pour cause d'utilité publique est régie par la loi de février 1977. Les droits susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique sont seulement ceux couverts par un titre. Les droits de jouissance des communautés locales sur les terres domaniales sont également éligibles à l'indemnisation, en dépit du fait qu'ils ne sont pas immatriculés. Les droits d'occupation non reconnus légalement ne sont pas éligibles à l'indemnisation. La notion d'utilité publique peut s'étendre à différents secteurs et c'est à l'Etat de démontrer l'utilité publique attachée au projet.

Le cadre institutionnel de gestion du contentieux foncier — La RDC ne dispose pas d'institutions spécifiques chargées de la gestion des conflits fonciers ou immobiliers. Les parties en conflit foncier doivent suivre la voie judiciaire ordinaire, devant le Tribunal de Grande Instance et si besoin, devant la Cour d'Appel. La part du contentieux foncier dans les arbitrages réalisés par les institutions judiciaires est conséquente ; un tiers des dossiers civils portés sont liés à un problème foncier. Ce chiffre significatif témoigne des imperfections de la régulation des droits sur le sol.

Les dispositifs de fiscalité foncière — Le régime fiscal applicable au domaine foncier et immobilier est défini par les textes établis lors de la réforme fiscale de 1969, qui ont institué trois types d'impôt sur (i) la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties ; (ii) la superficie des concessions minières et d'hydrocarbures ; et (iii) les revenus provenant de la location de bâtiments et de terrains. Au fur et à mesure de réformes en faveur de la décentralisation, ces impôts sont devenus provinciaux. L'impôt foncier est loin de représenter la recette attendue pour financer le développement des différentes provinces et entités territoriales locales, dans la

mesure où la réforme fiscale de 1969 a minimisé la ponction fiscale au point de la faire disparaître. Le dispositif de fiscalité foncière se limite pour l'essentiel à la ville où les mécanismes de fiscalité foncière sont très peu opérants, faute d'un système d'informations foncières sur lequel réaliser le recensement fiscal. Des améliorations du dispositif fiscal sont possibles. L'initiative du Gouvernement de Kinshasa a montré qu'une action relativement simple, basée sur l'identification des occupants réels des parcelles, permet une augmentation significative des revenus liés au foncier. Cette expérience concrète encourage la mise au point de méthodes alternatives d'enregistrement des occupations foncières.

Pratiques de gestion foncière en milieu rural et urbain

Quarante-trois ans après l'adoption de la loi de 1973, de grandes incertitudes subsistent sur la capacité de l'Etat à sécuriser les droits fonciers et des pratiques locales se sont mises en place pour pallier à l'absence d'un service public de gestion foncière de proximité. Ces pratiques ont généré de nouvelles normes à la fois coutumières et administratives auxquelles se réfèrent la majorité des Congolais urbains et ruraux. A la veille d'une réforme de la gouvernance foncière, ces dispositifs et pratiques restent à évaluer pour apprécier leurs capacités à améliorer la sécurisation des droits fonciers.

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu urbain — En ville, des pratiques de formalisation des droits fonciers sans base légale ont fini par s'imposer et bénéficier d'une reconnaissance sociale et administrative. Elles ont donné lieu à différents types de « titres » certes non reconnus légalement mais auxquels adhère la population, voire les administrations foncières, et à une procédure de fait, non organisée par un texte quelconque. Les autorités coutumières et les autorités locales de la commune et du quartier occupent une position déterminante en matière de formalisation des droits fonciers urbains. Les chefs coutumiers disposent d'un réel pouvoir d'attribution des terrains urbains, en amont des interventions des circonscriptions foncières et des communes, spécialement dans les sites n'ayant pas fait l'objet de décision de lotissement préalable. Les chefs de quartier et les bourgmestres ne posent aucun acte, tant qu'ils n'ont pas la preuve d'un accord préalable du chef coutumier. Les chefs de quartier jouent également un rôle essentiel, car ils sont chargés de délivrer des « Fiches parcellaires » et des « Attestations d'occupation parcellaire » qui formalisent les occupations des terrains et sont parfois considérées par certains usagers comme un « *titre de propriété* ».

Ces procédures de formalisation se réalisent selon un circuit administratif court, géré localement et à un coût abordable estimé à environ $250 par parcelle. De toute évidence, la grande majorité des parcelles urbaines est enregistrée selon cette procédure. Il s'est ainsi développé une « documentation foncière de fait » basée sur une grande diversité de « papiers fonciers » établis sans fondement légal par les autorités locales ou coutumières. La forte activité des pouvoirs locaux en matière foncière et la diversité de documents fonciers amènent aux constats suivants : (i) l'existence d'un marché foncier est une évidence, même si les droits fonciers ne sont pas légalement documentés, ce qui crée un besoin manifeste d'écrire le droit foncier ; (ii) les collectivités locales fournissent un service de gestion foncière qui répond à ce besoin, mais leur action n'a aucune reconnaissance légale ; (iii) les documents fonciers de proximité restent d'une valeur juridique incertaine ; (iv) les pratiques foncières locales sont pourtant très répandues car elles permettent de délivrer des documents fonciers dans des délais raisonnables et à des coûts modérés ; (v) les pratiques foncières locales ne sont pas à considérer comme une alternative au certificat d'enregistrement, mais comme un premier niveau de formalisation parfois reconnu par les circonscriptions foncières ; (vi) les pratiques foncières locales peuvent être largement améliorées en termes d'archivage et de cartographie. Une informatisation est envisageable. L'attribution d'une valeur juridique aux documents issus de ces pratiques permettrait de raccourcir et de simplifier le processus de sécurisation foncière. La perception des recettes liées à la gestion des terres devrait en être améliorée. Ces pistes sont autant d'indications concrètes pour tracer des orientations de réforme foncière.

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu rural — Les ententes sur l'usage ou l'appropriation de la terre rurale se sont élaborées de génération en génération sur une base parentale ou clanique avec des possibilités de cessions à des tiers, temporaires ou définitives. Les chefs coutumiers valident

toutes formes de transactions foncières. Il ressort de nos observations une série de traits communs : (i) le pouvoir de décider d'une cession d'une portion de terre se situe au niveau des chefs de famille ou de clans. Le chef de groupement ne détient qu'un pouvoir de validation des transactions conclues par les groupes familiaux ; (ii) l'écrit devient systématique pour formaliser les transactions foncières. Tous les groupements et chefferies observés produisent des actes écrits pour chaque transaction. Au-delà de l'écrit, certaines entités coutumières se sont dotées d'un registre d'inscription des transactions qui sert de référence pour la gestion des conflits. Ces pratiques sont autant d'indications qui devraient inspirer la réforme foncière.

La problématique particulière des droits dits « autochtones » — Les populations autochtones « pygmées » sont victimes de déni de droits fonciers. Elles entendent obtenir un traitement équivalent de leur statut juridique et leurs revendications sont appuyées par des organisations de soutien aux peuples autochtones, avec un accompagnement des ONG internationales et d'institutions onusiennes. L'enjeu de ces revendications est d'obtenir la reconnaissance légale de leur statut de « peuples autochtones », avec comme principale implication la reconnaissance de droits spécifiques à la terre. Ces revendications ont pour fondement les risques d'expulsions de forêts devenues aires protégées ou défrichées pour les besoins de l'agriculture ou d'exodes face aux différentes guerres civiles. Forcés de quitter leur habitat forestier, les populations autochtones s'installent dans des territoires déjà occupés où se posent de sérieux problèmes d'accès à la terre. Certaines parviennent à négocier des terres auprès des chefs des communautés résidentes sans pouvoir s'assurer de la permanence de leurs droits. D'autres s'installent de fait et peuvent être expulsées à tout moment.

Section III : Quelques expériences innovantes de gestion foncière

Ce chapitre vise à identifier des expériences susceptibles de renseigner la mise en place d'outils plus performants de sécurisation foncière et de résolution de conflits fonciers, en vue de nourrir les réflexions sur les orientations de réforme foncière.

Amélioration des pratiques locales de sécurisation foncière en milieu urbain — Kinshasa, commune de Kalamu — Dans cette commune de Kinshasa, un Service de la Population effectue périodiquement un recensement dans chaque parcelle. Les données sont recueillies sur une Fiche Parcellaire. Les informations sont centralisées à la commune et grâce à son partenariat avec la Commune belge d'Ixelles, Kalamu a pu acquérir du matériel informatique et un logiciel spécifique pour la gestion des données de population. Outre les informations démographiques, la fiche parcellaire collecte également des renseignements sur la propriété, l'occupation et les transactions des parcelles en se basant sur des documents anciens, tel que le Livret de Logeur, sur le témoignage des voisins et sur les informations enregistrées par les agents recenseurs. La commune délivre également un Certificat de confirmation de propriété qui constate les nouveaux droits fonciers inscrits sur la fiche parcellaire. Ce Certificat est délivré au requérant qui souhaite entamer une procédure d'obtention du Certificat d'Enregistrement auprès du Conservateur des titres immobiliers. Dans le cas de Kalumu, les données figurant sur la fiche parcellaire sont digitalisées et archivées par le Bureau de la Population. L'authenticité et la fiabilité de la fiche parcellaire tiennent à la proximité de l'administration communale avec les occupants des parcelles. Le chef du Quartier dispose de ses propres archives ; il conserve des preuves des différentes transactions (acte de cession, acte de vente, PV de conseil de famille pour régler une succession, ...), voire des photos des parties prenantes au moment de la transaction. Les usagers semblent accorder leur confiance au système foncier géré par le chef de Quartier. Nombre d'entre eux se contentent de la Fiche Parcellaire et ne souhaitent pas s'engager dans les procédures complexes et coûteuses du certificat d'enregistrement.

Les fiches parcellaires restent à améliorer et ne sont pour l'instant qu'une information sur les droits constatés. Elles fournissent peu de renseignements techniques sur la parcelle, ce qui réduit leur efficacité comme outil de gestion foncière. Ces constats amènent à évaluer l'intérêt de faire évoluer la fiche parcellaire en un document attestant de droits fonciers et invitent à réfléchir sur les orientations de la réforme foncière en milieu urbain. Ne faut-il pas effectivement renforcer, techniquement et légalement, une démarche déjà opérationnelle et des documents fonciers basés sur un service de proximité qui rencontre l'adhésion de la population ?

Appui à la gestion foncière à base coutumière — Territoires de Kabare et Walungu, Sud-Kivu — L'expérience est localisée dans les chefferies de Kabare et de Ngweshe, dans la Province du Sud-Kivu, où la terre est considérée comme appartenir au Mwami et à son clan, dont les membres accèdent aux terres par héritage. Les tiers acquièrent un droit d'exploitation et de jouissance des terres en application d'une grande variété d'arrangements fonciers, mais l'oralité qui a prévalu jusqu'à présent ne semble plus suffire aux différentes parties. Pour une plus grande sécurité, les agriculteurs tendent à écrire les accords devant témoin ou à associer différentes instances sans que cela ne les mette à l'abri d'un risque de dépossession. La compétition sur la terre rurale est d'autant plus rude que des acteurs plus influents mobilisent l'administration foncière pour obtenir des titres en niant les droits non documentés des occupants coutumiers. Compte tenu d'une demande généralisée pour une plus grande sécurité de la tenure coutumière, la Coopération Suisse soutient des ONG locales pour développer des solutions pratiques de sécurisation de droits fonciers à Kabare et à Walungu. L'ambition initiale était de définir un modèle de gestion du patrimoine foncier coutumier qui aboutirait à la délivrance par l'autorité coutumière d'un titre susceptible de consolider les droits existants. Ce système, en cours d'expérimentation dans six groupements depuis 2014, permet la délivrance d'un Certificat Foncier Coutumier signé par la Chefferie. Toutes les indications essentielles figurent sur le Certificat Foncier Coutumier, notamment l'identité du détenteur du droit, les éléments d'identification du terrain et de sa localisation, le mode d'acquisition de la parcelle. Le croquis de la parcelle est accolé au verso du document. Les résultats de cette expérience sont prometteurs. Deux ans après le début de l'expérience, environ 7.000 parcelles ont été traitées dans les deux chefferies. En raison du caractère pilote de cette opération, les coûts de certification ne sont pas encore optimaux et sont estimés autour de $150 par hectare, ce qui situe le coût moyen de la certification entre $20 et $50 par parcelle. Il s'agit donc de coûts bien en-deçà des coûts nécessaires à l'obtention de certificats d'enregistrement, mais qui restent assez élevés au regard d'autres expériences internationales. Cette démarche innovante basée sur une amélioration des pratiques coutumières existantes a significativement amélioré la gestion des terres coutumières. Elle s'est construite sur des pratiques foncières découlant de la coutume locale, sans en modifier l'essence, mais en les renforçant grâce à une meilleure organisation des instances locales et en écrivant des actes oraux. Par ailleurs, la prise en charge des conflits fonciers en dehors des tribunaux est très appréciée, surtout dans un contexte où les conflits fonciers ont souvent dégénéré en affrontements armés, causant décès et mouvements de population. Le Certificat Foncier Coutumier, du fait qu'il donne davantage de consistance à des droits jusque-là oraux, propose un modèle de formalisation de droits qui respecte la coexistence entre le régime foncier administratif et le régime foncier coutumier. En ce sens, il offre une réponse intéressante à l'absence de réglementation sur les droits de jouissance des communautés rurales. Il présente également un potentiel de reconstruction de la cohésion sociale, souvent mise à mal suite aux nombreux conflits fonciers entre membres de la communauté.

Promotion d'un cadre local de résolution des conflits fonciers — Territoire de Rutshuru, Nord-Kivu — Ce territoire affecté par plusieurs cycles de violence est l'un de ceux ciblés par Un-Habitat pour expérimenter une approche extra-judiciaire de résolution des conflits fonciers. Initialement, des Centres de Médiation Foncière, à savoir des instances locales de résolution des conflits fonciers, avaient été mis en place pour offrir un cadre de dialogue et de conciliations. Dans la mesure où la seule médiation ne suffisait pas à apporter une réponse durable à des conflits provenant essentiellement de problèmes fonciers, UN-Habitat a engagé un programme plus large basé sur la prévention et la résolution de conflits fonciers par (i) l'approbation d'Actes de Conciliation qui constituent un début de sécurisation des droits des communautés locales ; (ii) la fourniture d'équipements et d'appuis à l'administration foncière pour éviter la venue d'erreurs commises lors d'interventions de l'administration foncière et (iii) la mise en place de Cadres de Concertation Foncière. L'approche a le mérite d'avoir permis de concilier des antagonistes dans certains conflits fonciers. Néanmoins, les compromis formalisés par un Acte de Conciliation ne sont pas opposables aux tiers et il est donc possible que de nouveaux conflits puissent se développer sur des terres qui avaient déjà fait l'objet d'une conciliation, si de nouveaux acteurs y font valoir des droits non pris en compte lors de la médiation. L'approche continue de se dérouler dans un contexte social particulièrement difficile.

Cartographie participative de forêts communautaires — Territoire d'Inongo — Le projet « Cartographie et Gouvernance forestières » est l'un des volets du Projet Régional sur le Bassin du Congo appuyé par la DFID

et bénéficiant de l'appui technique de Rainforest Foundation UK. Il est mis en œuvre par des organisations membres du Réseau Ressources Naturelles. Ce travail de cartographie participative vise la délimitation des espaces communautaires et vient documenter la question des droits exercés par une communauté sur des terres ou des forêts en vertu de la coutume. Le produit issu de cette démarche est une carte communautaire. Elle peut contribuer efficacement à la reconnaissance des droits fonciers locaux, surtout dans des milieux avec prédominance de droits collectifs. L'absence de cartographie des terroirs coutumiers expose les communautés à des appétits fonciers extérieurs et à des conflits intercommunautaires pour le contrôle des ressources. La cartographie participative semble être un outil efficace non seulement pour la représentation graphique des espaces communautaires, mais également pour de nouvelles affectations de terres. Comme les demandes de concessions se font sur des terres communautaires parfois juxtaposées, il n'est pas toujours évident de savoir avec quelle communauté négocier pour quelle portion de la concession. Ce problème se pose par exemple pour la délimitation des Parcs Agro Industriels. La validation intercommunautaire peut également être utilisée comme un outil de résolution de conflits fonciers intercommunautaires, dans la mesure où elle documente un accord entre communautés voisines sur les limites de leurs terroirs respectifs. Les communautés montrent un intérêt réel à disposer d'une carte de leur terroir. Elles estiment leurs droits davantage sécurisés suite à une représentation clarifiée des espaces et des ressources couverts par l'autorité de leur chef. La référence à des données historiques et sociologiques, ainsi que la validation intercommunautaire semblent conforter ce sentiment de sécurité. Le processus participatif de leur élaboration favorise un dialogue entre les membres de communautés voisines, qui permet de mettre à jour les contestations sur les limites et tout autre problème, et donne une opportunité de consensus avant validation de la carte. La valeur de cette carte pourrait être renforcée en lui conférant une valeur légale ou tout au moins une reconnaissance administrative pour faciliter son adoption par l'Administration territoriale et améliorer son potentiel de résolution de conflits. Cette approche reste relativement coûteuse ; elle revient à environ $10 à $50 à l'hectare selon la configuration du terrain, sans compter l'investissement initial dans les équipements de cartographie. Il est certainement difficile d'envisager d'y recourir systématiquement pour cartographier la totalité des terres communautaires. Il peut être envisagé d'y recourir de manière ponctuelle, lorsque la nécessité s'en fait ressentir.

Ce premier travail d'identification d'expériences n'est pas exhaustif. Il a eu pour seule ambition de démarrer un travail de capitalisation des initiatives réalisées par différents acteurs non étatiques, pour leur éventuelle utilisation dans le processus de réforme foncière. Ce premier inventaire d'initiatives pourrait évoluer sur la création d'un Observatoire dont la fonction serait de répertorier, d'évaluer et de capitaliser cette somme d'expériences pertinentes afin de fournir la réforme foncière en propositions de changements.

Section IV : Vers une réforme foncière — nécessités et recommandations

Nécessités d'une réforme

Le Gouvernement de la RDC a exprimé ses préoccupations sur le secteur foncier et la nécessité d'un changement de politique foncière. Cette revue du secteur foncier montre effectivement que des changements d'orientation de la politique foncière sont devenus nécessaires. Il s'agit en premier lieu de ramener la politique foncière à la réalité. Depuis plusieurs décennies, l'Etat tente d'instaurer une gestion des terres foncière exclusivement par le niveau central sans disposer de capacités administratives à la hauteur et il ne mesure pas l'intérêt d'une gestion foncière assurée au quotidien par des autorités locales et coutumières. Un autre enjeu critique est de rééquilibrer la politique foncière pour mettre en place des dispositifs susceptibles de sécuriser de manière simple et peu onéreuse les droits fonciers des habitants des quartiers urbains, des exploitations familiales et des peuples autochtones. Des évolutions de politique foncière pourraient ainsi se développer selon les lignes directrices suivantes :

Ajuster le cadre légal aux réalités sociales et économiques — La logique de la loi de 1973 était de remplacer une gestion coutumière des terres par un régime foncier organisé par l'Etat. Or, cette substitution ne s'est pas opérée. 43 ans après sa promulgation, l'essentiel de la régulation foncière reste réalisée en milieu rural par des autorités coutumières et en ville par des pratiques « hybrides » développées par les collectivités. La contrainte

principale qui pèse sur le secteur foncier congolais est le décalage entre des normes légales et administratives peu appliquées et des normes coutumières non reconnues par les textes mais auxquelles adhère la grande majorité de la population. Il en résulte une ambiguïté majeure qui affecte l'ensemble de la population, complique la mise en œuvre de projets d'investissements publics ou privés et peut entraîner le déclenchement de conflits. Ce constat est accentué par la faiblesse des capacités d'une administration foncière dont le fonctionnement est dépendant de prélèvements officieux réalisés à différentes étapes des processus d'enregistrement des droits ou des transactions.

Inventer un nouveau service public de gestion foncière — Rien n'indique que l'Etat va parvenir dans les prochaines années à imposer un dispositif étatique de gestion des terres. Les capacités limitées et les faibles performances de l'administration foncière laissent plutôt penser le contraire. Les procédures de premier enregistrement de droits et de transactions sont d'une complexité décourageante pour les usagers et atteignent des coûts rédhibitoires pour une majorité de ménages congolais. Les performances des circonscriptions foncières ne leur permettent de finaliser les procédures de formalisation que pour un petit nombre de demandes. Leur aptitude à garantir le droit de propriété est incertaine au vu de l'état des conservations foncières et de la documentation topographique. Le renflouement de cette administration dépasse les capacités des pouvoirs publics et il n'est pas forcément nécessaire d'engager des investissements massifs pour mettre en œuvre une régulation extrêmement sophistiquée à laquelle les gens n'adhèrent que par défaut. La complexité de ce système vient de sa nature domaniale. Dans la mesure où l'Etat est présumé propriétaire du sol, il est supposé intervenir lui-même, pour chaque parcelle de cet immense pays, faute de délégation de compétences à des autorités locales ou à des professions auxiliaires et doit dépêcher ses agents sur place et instruire des procédures dont il est responsable à chaque étape. Un tel système génère une inflation de responsabilités qui sature la capacité de traitement des services fonciers.

Dans un contexte d'accroissement de la pression sur les ressources, le dispositif domanial et foncier ne parvient pas à réguler les tendances à la concentration de terres par les élites et à la marginalisation des communautés locales et des populations vulnérables. La combinaison d'une administration foncière en crise avec des réflexes identitaires en partie nourris par des ressources en terre localement insuffisantes participe à la multiplication de conflits fonciers dont certains constituent un terreau pour des affrontements violents et durables. Il y a là une menace évidente pour la cohésion sociale et des conditions particulièrement défavorables à l'investissement et au développement économique. Il convient donc de raisonner des orientations alternatives de politique foncière pour alléger la responsabilité administrative de l'Etat, en reconnaissant aux niveaux locaux de plus larges compétences en matière foncière, compétences qu'elles ont maintenues ou qu'elles se sont attribuées dans la pratique. Certaines pratiques locales et des expériences conduites par différentes organisations ouvrent la voie à de nouvelles solutions.

Réduire les exclusions au droit fondamental à la terre — Les interventions récentes du législateur congolais en matière agricole et forestière montrent qu'une option préférentielle a été faite en faveur des exploitations agro-industrielles et des concessions forestières et non en faveur des paysanneries qui représentent pourtant près des trois quarts de la population congolaise. Ces dispositions excluent de fait les agriculteurs régis par le système coutumier puisque la sécurité du certificat d'enregistrement ne s'applique pas aux droits fonciers coutumiers. En accordant une sécurité juridique plus faible aux titulaires de droits fonciers coutumiers, ce principe semble contraire au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi.

Respecter les engagements internationaux et nationaux en matière de politique foncière — Par la Déclaration de Syrte du 3 juillet 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine se sont engagé à ce que « *les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre* ». Le cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique engage les mêmes Chefs d'Etat et de Gouvernement à « *reconnaître la légitimité des systèmes fonciers traditionnels* » et à intégrer « *la terre dans les programmes de réduction de la pauvreté en améliorant l'accès à la terre par la réforme de la tenure foncière* ». La Constitution de 2006, à travers la reconnaissance de la propriété individuelle ou collective acquise conformément à la coutume, ordonne d'améliorer le cadre légal et institutionnel de gestion foncière.

Le dispositif de mise en œuvre de la réforme foncière

La CONAREF, instance de pilotage de la réforme foncière — Le Gouvernement de la RDC s'est engagé dès juillet 2012 dans un processus de réforme foncière qui vise trois objectifs principaux : (i) la réforme du secteur foncier en vue de limiter les violences d'origine foncière ; (ii) une meilleure protection des droits fonciers des personnes avec une attention particulière aux plus vulnérables ; (iii) de meilleures conditions pour des investissements productifs. Le Document de programmation adopté en mai 2013 annonce un portage institutionnel de la réforme par une institution créée à cet effet, la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF). La CONAREF est chargée de structurer le processus de réforme selon 6 axes principaux : (i) sécurisation des droits fonciers locaux, (ii) développement des capacités et décentralisation du processus de réforme ; (iii) transparence des procédures de sécurisation foncière et de l'information foncière ; (iv) intégration de méthodes alternatives de gestion des conflits ; (v) intégration de la question foncière aux autres politiques sectorielles ; (vi) rénovation de la politique et de la législation foncières.

Un processus en panne ? — L'activité de la CONAREF a été fortement ralentie en raison notamment d'une interprétation différente sur le degré d'autonomie de la commission vis-à-vis du ministère de tutelle et sur le manque d'appropriation politique du processus. Des points de vue divergents se sont exprimés sur le mode opératoire de la CONAREF et un nouveau décret modificatif a été adopté en décembre 2015 avec pour nouveauté (i) la création d'un comité de pilotage présidé par le Ministre des Affaires foncières et qui inclut 9 représentants des ministères impliqués dans le secteur foncier et (ii) la création d'un Cellule technique qui réunit les mêmes ministères ainsi qu'un représentant des autorités coutumières, du secteur privé, d'organisations paysannes et du monde académique. La plateforme de la société civile intervenant dans le foncier n'est pas représentée. Il semble pourtant indispensable pour la CONAREF de renouer avec les organisations de la société civile intervenant dans le secteur foncier, ne serait-ce que pour tirer des enseignements des expériences menées sur terrain et alimenter les réflexions sur de nouvelles orientations de politique foncière.

Recommandations

Recommandation 1: ajuster les ambitions et le timing de la réforme foncière — Les orientations de réforme foncière proposées par la CONAREF font pleinement sens. Le Document de programmation a le mérite d'une vision d'ensemble auquel correspond une batterie d'objectifs et de mesures, présentée dans un cadre logique cohérent. Néanmoins, ces ambitions ne sont pas encore transformées en actions. La première phase de 4 ans devait voir la mise en œuvre concomitante des 6 piliers de la réforme foncière, soit le lancement de pas moins de 84 actions distinctes durant cette période. La réalité a eu malheureusement raison de cette ambition, d'autant que les financements n'ont pas suivi et que le contexte institutionnel s'est révélé instable. La CONAREF n'a pas encore réussi à démarrer le processus de réforme et il importe aujourd'hui d'éviter que le processus ne soit remis en question. Suite à un comité de pilotage tenu en mars 2016, le Gouvernement a réaffiché sa volonté de réactiver la réforme et les recommandations qui suivent s'inscrivent dans la perspective de cette relance du processus.

Nécessité d'une séquence préparatoire à la réforme foncière — Le processus de réforme foncière n'est pas suffisamment avancé pour pouvoir engager immédiatement une révision d'ensemble du cadre légal. Une phase préparatoire s'impose afin de disposer d'éléments pour une réorientation du cadre juridique. Les trois premières années pourraient être consacrées à : (i) l'élaboration d'un document de politique foncière qui formalise une vision partagée et de nouvelles orientations ; (ii) la mise en place d'un réseau d'opérations pilotes pour tester des innovations à reporter dans un nouveau cadre légal et pour servir de sites de démonstration et de formation ; (iii) la mise en place d'un Observatoire du Foncier pour capitaliser les enseignements tirés du réseau d'opérations pilotes et formuler des recommandations : (iv) l'élaboration d'une loi-cadre sur le foncier et d'un programme national de sécurisation foncière pour déterminer la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière ; et (v) un programme de formation aux métiers du foncier.

Recommandation 2 : réviser le cadre légal

Pour confirmer les compétences foncières locales — L'enjeu de cette révision est de « *réconcilier le légal avec le légitime* », c'est-à-dire de conférer une valeur légale à des pratiques de gestion foncière partout appliquées sans reconnaissance officielle et de veiller à ce que le cadre légal reconnaisse ces modes de gestion foncière légitimés par la pratique.

Pour décentraliser la gestion du foncier — Il convient d'interroger le caractère systématique de la domanialité et de confirmer à des autorités locales le pouvoir de concéder des droits sur la terre sous réserve de certaines conditions. Une loi-cadre, en phase avec les orientations de la Constitution, pourrait à la fois reconnaître la légitimité d'une gestion des terres selon des normes coutumières et déterminer les conditions habilitantes d'une décentralisation du service public de gestion foncière.

Pour développer une gestion foncière autour d'un processus de formalisation locale des droits — Les documents fonciers issus des pratiques locales pourraient attester des droits fonciers sous réserve que leur délivrance soit conditionnée au respect de démarches rendues transparentes par des procédures publiques et contradictoires, standardisées et codifiées par de nouveaux textes.

Pour garantir les droits des femmes à l'accès à la terre — L'intégration de nouveaux documents fonciers dans un processus de formalisation des droits doit veiller à ce que le format des documents et les modalités de reconnaissance des droits permettent l'inscription des droits fonciers des femmes, mariées ou non.

Pour protéger les droits fonciers des groupes sociaux marginalisés et vulnérables — Les revendications foncières des communautés autochtones sont à prendre en considération pour limiter les situations de marginalisation auxquelles elles sont exposées en matière d'accès à la terre, et pour apporter une réponse nationale aux standards internationaux en la matière.

Recommandation 3 : adapter le cadre administratif à un processus de formalisation locale des droits

Responsabiliser, former et équiper les autorités locales de gestion foncière pour développer des services fonciers de proximité — Les compétences des différentes autorités locales sont à renforcer par des programmes de formation et des équipements en cartographie et en capacité d'archivages. L'enjeu est de rapprocher des usagers le service public de gestion des droits fonciers en vue de procédures plus simples et de coûts moins élevés de formalisation des droits.

Activer la formalisation des droits fonciers en soutien aux autorités locales de gestion foncière — Une fois le cadre légal clarifié en faveur d'une reconnaissance des droits fonciers locaux et une fois mises en place des capacités locales de gestion foncière, il serait souhaitable de procéder à des opérations de formalisation des droits fonciers à plus grande échelle en appui aux autorités locales chargées de la gestion foncière. Le rôle des circonscriptions foncières serait amené à évoluer vers une fonction d'appui-conseil, de formation et de contrôle ; elles devraient être appuyées dans ce sens et pour améliorer le traitement des demandes de certificats d'enregistrement.

Institutionnaliser des mécanismes de gestion des conflits sur la terre — Ces mécanismes devraient être consacrés et placés en amont de la saisine des cours et tribunaux, et fondés sur l'arbitrage et la médiation, avec l'implication des autorités locales.

Promouvoir un droit à l'information foncière — Les informations foncières détenues par les administrations publiques et les collectivités locales doivent être ouvertes au public, avec indication de celles appelées à être classées confidentielles. Cela implique d'améliorer la gestion des archives foncières, éventuellement par informatisation, et de prévoir une formation continue et une rémunération décente des personnels en charge de la gestion foncière.

Recommandation 4 : impliquer les communautés locales dans les investissements agricoles et forestiers

Proposer des terrains propices à des investissements agro-industriels en responsabilisant les communautés locales — La reconnaissance des droits des communautés locales, omniprésents en RDC, exige un agrément préalable des communautés dont les terres font l'objet d'une cession auprès d'investisseurs dans les secteurs agricole ou forestier. Il est dans l'intérêt de toutes les parties, y compris de l'investisseur, que l'affectation de terres se fasse avec le consentement libre et préalablement informé des communautés. Cet agrément social assure l'investisseur d'une occupation durable et non conflictuelle, autant sinon plus qu'un titre foncier accordé par l'Etat sans consultation. La mise en place de services fonciers de proximité va dans le sens d'une identification préalable des droits fonciers coutumiers et renseigne sur les communautés avec lesquelles engager des négociations. Il s'agit également de promouvoir des transactions conformes à la Constitution qui interdit à l'Etat Congolais d'allouer des droits d'exploitation des ressources naturelles qui pourraient porter atteinte aux moyens d'existence des communautés locales.

Recommandation 5 : développer les formations aux nouveaux métiers du foncier

Les nouvelles approches de gestion foncière et de résolution de conflits demandent à disposer de nouvelles compétences, notamment dans les métiers de la médiation, de la cartographie, de la numérisation et de l'archivage. Des établissements de formation existants devront être appuyés pour diversifier et enrichir leur offre de formation en intégrant ces nouvelles disciplines.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 40 4/17/17 1:14 PM

Présentation synthétique des problématiques et recommandations

Questions et problèmes majeurs	Conséquences	Solutions proposées	Actions
Politique foncière de plus de 40 ans, non mise à jour	• Dispositif juridique « hyper-domanial »	• Révision des lignes directrices de politique foncière • Rénovation du cadre juridique pour confirmer les compétences foncières locales	• Document de Politique Foncière, après consultations de toutes les parties prenantes • Conception de textes en fonction des leçons tirées d'expériences de terrain • Nouvelle loi cadre
	• Gestion foncière centralisée, inopérante et décalée des réalités • Procédures de sécurisation foncière inaccessibles • Négation des droits locaux	• Reconnaissance des droits fonciers des communautés rurales • Reconnaissances des pratiques foncières rurales en milieu rural et urbain	• Réseau d'opérations pilotes, implantées dans des zones représentatives de la diversité géographique de la RDC, basées sur les nouvelles orientations de politique foncière • Capitalisation des opérations par un Observatoire du Foncier
	• Fragilité institutionnelle de l'administration foncière	• Rénovation du cadre institutionnel • Révision du rôle et des fonctions de l'administration foncière en appui aux instances locales de gestion foncière • Clarifier la répartition de compétences foncières entre les niveaux central, provincial et locale	• Document de Politique Foncière • Mise en transparence de l'information foncière • Plan de modernisation et d'équipement de l'administration foncière dans un contexte de décentralisation • Plan de formation en appui aux établissements existants
Cohésion sociale menacée en raison de conflits récurrents liés à la maîtrise de la terre	• Conflits permanents notamment dans l'Est	• Traitement de conflits par des mécanismes de concertation locale en amont des procédures judiciaires	• Développement de mécanismes de résolution de conflits sur la base d'expériences existantes • Capitalisation par une Observatoire du Foncier
	• Risque de dépossession lié aux activités extractives et à des acquisitions foncières à grande échelle • Contexte social défavorable aux investissements	• Implication des communautés locales dans les projets d'investissement ayant un impact sur le foncier • Mise à disposition de terrains dédiés à l'investissement après concertation avec les ayant-droits coutumiers	• Mise en place d'un mécanisme de régulation des investissements fonciers et de négociation foncière avec les communautés
	• Marginalisation des populations vulnérables	• Meilleure garantie des droits d'accès à la terre pour les femmes et les populations vulnérables	• Nouvelle loi cadre • Ajustement des dispositions législatives connexes (peuples autochtones, succession, droit de la famille)
Manque de capacités dans le secteur	• Compétences limitées, maintien d'outils de gestion foncière obsolète • Faible aptitude au changement	• Développement de nouveaux métiers du foncier • Renforcement des capacités actuelles	• Formation à de nouveaux métiers du foncier : médiation, renforcement des pratiques locales, informatisation des données foncières et topographiques

Séquençage des recommandations

Les recommandations ci-dessous peuvent se mettre en place en deux temps, durant une première phase de préparation de trois ans suivie de la phase de mise en œuvre proprement dite, dont les deux premières années seront consacrées la promulgation d'un nouveau cadre légal et d'un programme national.

Temps 1 : phase de préparation

Durée : 3 ans

1. **Relance préalable de la CONAREF** par une assistance technique spécifique pour renforcer son secrétariat permanent et son implantation dans les Provinces.

   Résultat attendu : CONAREF opérationnelle, d'un statut clarifié, animée par du personnel permanent et qualifié, ouverte aux organisations de la société civile, représentée dans certaines provinces.

Dès que la CONAREF retrouve un mode de fonctionnement optimal, trois axes de travail sont à conduire de manière simultanée :

2. Elaboration d'un **document de politique foncière :**

   a. processus de consultation nationale sur la base d'un premier draft qui trace les grandes orientations de politique foncière ; et

   b. rédaction d'un document stratégique validé par une autorité politique.

   L'élaboration du document de politique foncière profitera des enseignements tirés des échecs et des succès rencontrés sur les sites pilotes par l'Observatoire du Foncier (voir ci-dessous).

   Résultat attendu : un document de politique foncière basé sur une connaissance des pratiques locales de gestion foncière détermine les grandes orientations de la nouvelle politique foncière congolaise.

3. Mise en place et suivi d'un **réseau d'opérations pilotes** par un **Observatoire du Foncier.** Les opérations pilotes sont à implanter dans des zones représentatives de problématiques foncières particulières : gestion foncière en ville ; gestion foncière en milieu rural agricole ; implantation concertée de projets agro-industriels ; gestion de forêts communautaires ; protection des droits fonciers des populations autochtones. Ce réseau d'opérations peut profiter d'expériences existantes ou se baser sur des dispositifs à créer notamment dans le cadre de projets existants. Le réseau d'opérations pilotes mettra en œuvre de nouvelles démarches de sécurisation foncière, axées sur :

   - L'appui aux collectivités locales pour la formalisation de procédures et de documentation foncière en utilisant des technologies améliorées ;
   - La reconnaissance et la formalisation de droits coutumiers collectifs et/ou individuels ;
   - Des mécanismes de résolution de conflits fonciers par des instances locales ;
   - La mise au point d'accords entre communautés locales et investisseurs pour l'exploitation de concessions agricoles et/ou forestières.

   A partir de ces expériences, le réseau d'opérations pilotes fournira des indications pour des innovations à reporter dans un nouveau cadre légal et sera utilisé comme un ensemble de sites de démonstration et de formation à de nouveaux métiers du foncier. La mise en place d'un Observatoire du Foncier, indépendant ou rattaché à la CONAREF, permettra de disposer d'une structure chargée de capitaliser les enseignements tirés du réseau d'opérations pilotes. Cet Observatoire travaillera à l'interface de la société civile et de l'Etat. Il veillera à formuler des recommandations, à développer des relations régulières avec les différents opérateurs impliqués dans la mise au point de nouvelles démarches et informera régulièrement la CONAREF et le Ministère des Affaires Foncières des développements récents sur terrain.

4. Action prioritaire sur le cadre légal : **Adoption du décret sur la réglementation des droits fonciers des communautés locales.** Ce décret permettra de disposer d'une référence juridique pour organiser les droits des communautés locales sans attendre la promulgation d'un nouveau cadre légal d'ensemble.

Temps 2 : phase de mise en œuvre

La phase de mise en œuvre comprend :

1. ***Un axe juridique*** — conception et promulgation d'un nouveau cadre juridique avec l'élaboration d'une nouvelle **loi-cadre sur le foncier, de lois spécifiques et leurs décrets d'application.** A partir des leçons issues des sites d'opérations pilotes et en fonction des grandes lignes tracées par un document de politique foncière, la CONAREF disposera du matériau nécessaire pour engager un travail de rénovation du cadre législatif foncier et pour procéder à des adaptations du cadre institutionnel chargé de la mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière.
2. ***Un axe opérationnel*** — conception et mise en œuvre d'un **programme national de sécurisation foncière** qui détermine la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en précisant les priorités et les objectifs dans le temps et dans l'espace, les modes opératoires, les besoins en ressources humaines et financières et les résultats attendus..
3. ***Un axe de renforcement de capacités*** — conception et mise en œuvre d'un **programme de formation aux métiers du foncier.** La nouvelle politique foncière de la RDC aura besoin d'un bon nombre de jeunes cadres et techniciens capables de mettre en œuvre des approches nouvelles de sécurisation foncière. Les sites pilotes peuvent être mis à profit pour des formations pratiques.

Au cours des deux premières années de la phase de mise en œuvre, le Gouvernement de la RDC disposera de (i) une loi-cadre fixant les principes généraux du cadre légal appliqué au secteur foncier ; (ii) un document de Programme National de Sécurisation Foncière ; et (iii) un plan de formation aux nouveaux métiers du foncier. Il aura alors en main tous les éléments pour préparer le déploiement de la nouvelle politique foncière à travers le pays et en chiffrer le coût. Ces documents pourront servir de base à un dialogue avec les différents partenaires intéressés pour un soutien à la réforme foncière.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 44 4/17/17 1:14 PM

INTRODUCTION

La question foncière en République Démocratique du Congo, un enjeu de stabilité et de développement

« *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 diviser* ». Ce slogan apparu au moment de la présentation du document de programmation de la réforme foncière (Ministère des Affaires Foncières/UN-Habitat, 2013) montre de toute évidence que la terre est au centre de la vie sociale et économique de la RDC. Sa gestion est un préalable indispensable à la cohésion sociale et au développement de l'économie congolaise. Elle influe sur la plupart des secteurs :

Agriculture et sécurité alimentaire — L'agriculture est l'un des secteurs qui devrait profiter des avantages immédiats d'une clarification de la gestion foncière. Des droits clairement reconnus garantissent la propriété et facilitent les transactions, créant ainsi des conditions favorables à l'investissement et à la production agricole. Des droits fonciers clairement identifiés permettent aux familles de considérer leur terre comme un bien dont la transmission aux générations futures est facilitée par une documentation écrite. Une gestion foncière transparente motive les agriculteurs à investir sur leurs parcelles, dès lors qu'ils ont l'assurance de pouvoir les exploiter à long terme. Sous certaines conditions, des droits fonciers formalisés peuvent faciliter l'accès au crédit pour des agriculteurs qui recherchent un financement de leurs projets.

Secteur privé — Les projets de développement et les entreprises ne sont pas tentés d'investir dans les secteurs agricoles et agro-industriels si le statut légal des terrains reste confus et si le risque de contestation est élevé. La perspective d'obtenir un accès sécurisé à la terre rend par ailleurs le pays plus attractif aux investissements nationaux ou internationaux qu'ils soient publics ou privés.

Justice — La cohésion sociale, la prévention de conflits et les services judiciaires dépendent également d'un système de gestion des droits sur la terre fiable et transparent. Des limites de terrain clairement établies contribuent à l'atténuation des conflits et à ne pas engorger les tribunaux avec de trop nombreux litiges fonciers.

Environnement et peuples autochtones — L'identification des droits fonciers existants et de leur étendue est un préalable incontournable à la conservation de la biodiversité par la délimitation d'aires protégées ou par la reconnaissance d'une gestion des ressources naturelles par les communautés locales. Dans la même logique, la protection des espaces vitaux des populations autochtones nécessite une clarification des espaces qui leur sont reconnus.

Développement urbain — Une connaissance précise des droits fonciers dans les villes permet d'éviter un décalage d'information entre les outils de planification, les statuts et l'occupation des terrains, et facilite l'élaboration de plans d'urbanisation. Elle permet également de disposer d'outils de recensement fiscal plus efficaces.

Or, la terre en RDC se révèle comme une contrainte aux investissements et aux initiatives de développement. Dans l'ensemble du pays, nombreux sont les projets de développement, publics ou privés, affectés par des problèmes de terre plus ou moins complexes. Pire, les conflits pour la maîtrise de la terre ont largement contribué à la période d'instabilité de ces dernières années, notamment dans l'Est du pays.

La réforme foncière : un dossier incontournable

Conscient des enjeux majeurs liés à une amélioration significative de la gestion de la terre, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo sait qu'il ne peut faire l'économie de changements majeurs dans

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 1 4/17/17 1:14 PM

le secteur foncier. Aucun progrès ne pourra se réaliser dans les secteurs énoncés ci-dessus, si la gestion des terres sur lesquelles reposent les activités agricoles, environnementales, urbaines n'est pas repensée. Aussi, le Gouvernement a lancé une initiative ambitieuse dès 2013 avec la création de la CONAREF, une institution dédiée spécifiquement à une réforme du secteur foncier et une programmation du processus de réforme. Cette initiative intervient d'ailleurs dans un mouvement de réformes structurelles dans plusieurs secteurs dont la décentralisation, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la gestion forestière.

Force est de constater que la dynamique lancée en 2013 avec la CONAREF s'est essoufflée mais le Gouvernement tente de relancer le processus depuis quelques mois.

Objectifs et structure de la revue du secteur foncier

La revue du Secteur Foncier s'inscrit en appui à l'initiative du Gouvernement pour une rénovation de sa politique foncière et répond à une demande de M. le Ministre des Affaires Foncières à l'occasion de la participation d'une délégation congolaise à l'édition 2014 de la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté. Ce rapport intervient au moment le Gouvernement s'efforce de réactiver la CONAREF.

La Revue du Secteur Foncier vise à contribuer aux études annoncées par la CONAREF dès 2013 en perspective de fournir une partie des fondements analytiques préalables à la conception de nouvelles orientions de politique foncière. Elle a pour objectifs de procéder à une photographie du secteur foncier congolais dans ses différentes dimensions, en ville et en zone rurale, et de porter une attention particulière à sa principale caractéristique, à savoir la dualité entre le dispositif administratif formel et la diversité de pratiques sociales de gestion de la terre. Cette photographie du secteur foncier, une bonne compréhension des contraintes actuelles et une identification des expériences innovantes aideront à la formulation de recommandations en termes d'orientations de politique foncière.

La revue a été conjointement réalisée par des équipes de UN-Habitat et de la Banque mondiale, à partir de travaux confiés à des consultants congolais, dans la continuité du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (LGAF). Elle comporte quatre sections :

- Une première section rappelle les grandes étapes de la politique foncière congolaise et de la construction de l'organisation territoriale de la RDC. Cette partie reprend partiellement les travaux récents du Pr Mugangu Matabaro, dont le rapport sera présenté dans son intégralité lors des différents ateliers de dissémination ;
- Une deuxième section dresse un état des lieux du secteur foncier congolais, et présente ses deux facettes : le cadre légal et administratif et les pratiques de gestion foncière à l'œuvre dans les villes et les campagnes.
- La troisième section apporte un éclairage sur des expériences innovantes de gestion des droits sur la terre susceptibles d'inspirer les grandes lignes de la réforme foncière.
- La quatrième section justifie la nécessité d'une réforme foncière et formule des recommandations pour sa mise en œuvre.

SECTION I : RAPPEL HISTORIQUE SUR LE SECTEUR FONCIER CONGOLAIS

1. Les politiques foncières successives

Une grande complexité législative et institutionnelle caractérise la gestion des terres en RDC. On constate d'une part que la loi foncière ne détermine pas le statut des terres rurales. Celles-ci font partie du domaine de l'État mais la loi renvoie l'organisation du régime juridique de ces terres à une législation ultérieure. D'autre part, au plan institutionnel, on relève que plusieurs organismes publics interviennent parallèlement dans la mise en œuvre de la législation foncière : l'administration foncière, l'administration territoriale, l'administration judiciaire ; tandis que les autorités foncières traditionnelles continuent à procéder à des attributions des terres suivant la coutume ou des modalités nouvelles. Les paysans quant à eux réalisent des transactions suivant des modalités qui ne réfèrent parfois ni à la loi foncière, ni à la coutume mais que légitiment néanmoins les tribunaux coutumiers et modernes. Cette situation d'incertitude et de complexité invite à apprécier les différentes étapes qui ont présidé à la construction de l'actuelle situation juridique liée à la gestion des terres en RDC.

Le rôle central de l'Etat colonial dans la gestion des terres

L'acte de Berlin crée l'Etat Indépendant du Congo (EIC) et le décret du 1er juillet 1885 sur les terres du domaine de l'Etat attribue à ce dernier les terres supposées vacantes car considérées comme non mises en valeur. Du point de vue administratif, les terres dans l'EIC se répartissent ainsi en trois grandes catégories : les terres occupées par les populations indigènes et sur lesquelles celles-ci ont droit d'occupation ; les terres enregistrées constituant les propriétés privées de non-indigènes ; et les terres domaniales qui comprennent les terres vacantes et celles exploitées ou occupées par l'Etat. Les bénéfices considérables qui résultent de la vente du caoutchouc à cette époque conduisent à réduire le plus possible la signification des terres occupées par les communautés locales.

La politique domaniale tend à accompagner et faciliter la politique commerciale qui établit un monopole du commerce et des exportations dès 1892. Ces deux politiques, domaniale et agricole, qui limitent la reconnaissance des droits des communautés sur la terre, ont pour but de mettre en place les plantations coloniales, les lotissements agricoles et la création des villes et regroupements des populations via le support de sociétés qui ont le mandat de gérer les terres de la colonie via des cessions ou des concessions de terre.[1] Relativement aux terres concédées, outre que l'Etat en a conservé la nue-propriété — la concession ne consistant qu'en un transfert du droit de jouissance — l'Etat possède des intérêts importants dans presque toutes les sociétés concessionnaires. En d'autres termes, au moment de la cession, il y a une forte imbrication des intérêts financiers de l'Etat et ceux des sociétés privées, et conséquemment, une interpénétration des fonctions officielles et privées, laquelle suscita, en raison de nombreux abus constatés, de nombreuses contestations. Suite à ces abus, le 18 octobre 1908, est votée une loi approuvant le traité de cession de l'EIC à la Belgique et établissant un nouveau régime domanial.

[1] CNKi : Comité national du Kivu ; CFL : Compagnie des chemins de fer des Grands Lacs ; CSK : Comité spécial du Katanga.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 3 4/17/17 1:14 PM

Une des caractéristiques importantes de la législation foncière coloniale est son articulation avec la politique de mise en valeur de la colonie et le souci de préserver le rôle central de l'Etat dans la gestion foncière. Tant au niveau des transactions qu'au plan du contentieux, le fonctionnaire public est maître des procédures. Pour conserver la maîtrise de son domaine, l'Etat colonial privilégie la pratique de l'emphytéose et de la superficie.

Après la reprise de l'EIC par la Belgique, l'administration coloniale limitera le régime des grandes exploitations au Katanga et au Kivu, c'est-à-dire des régions d'exploitation minière (Katanga) et de colonisation agricole (Kivu). Les concessions seront accordées en raison de leur influence sur le développement économique général de la colonie. Certaines grandes concessions qui couvraient d'immenses territoires, ont été remplacées par des cessions de terre en pleine propriété, mais portant sur des superficies réduites ou par des concessions qui impliquent des charges de mise en valeur.

A la veille de la deuxième guerre mondiale, l'occupation administrative du pays est quasiment achevée. La politique d'administration indirecte définie notamment par les décrets de 1910 et 1933 sur l'organisation administrative, a pu mobiliser les communautés locales pour les cultures obligatoires, en utilisant les rouages et hiérarchies de l'organisation politique et sociale locale.

Le principe de domanialité maintenu et renforcé à l'Indépendance

Reprise et zaïrisation des biens par l'Etat dès 1966

Comme dans la plupart des Etats africains, la politique domaniale mise en place par l'Etat colonial a été poursuivie par l'Etat nouvellement indépendant. Mais autant le législateur colonial n'a pas légiféré spécifiquement sur l'organisation des droits des populations locales sur le sol, autant la loi du 20 juillet 1973 et les réformes agricoles (2011), forestières (2002) et constitutionnelles (2006) de la période postcoloniale sont équivoques sur le régime des terres des communautés locales, la nature des droits des membres des communautés locales et l'autorité compétente pour gérer ces terres.

Afin de maitriser son pouvoir de concession, le Gouvernement du Congo récuse toutes les conventions, cessions et concessions coloniales passées à la veille de l'indépendance entre les compagnies à charte et le Congo-belge. La loi du 07 juin 1966 (dite loi Bakajika), assure « *à la République Démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur l'étendue de son territoire* ». La loi Bakajika a pour objet de faire l'inventaire des droits fonciers enregistrés sur les terrains cédés ou concédés avant le 30 juin 1960, tant par l'Etat Indépendant du Congo que par la Colonie. Lors de cet inventaire, l'Etat confirme dans leur droit ceux qui avaient mis en valeur et retire les cessions et concessions à ceux qui avaient cessé de les mettre en valeur.

La loi 71-008 du 31 décembre 1971, amendant l'article 14 de la Constitution, confirme que « *Le sol et le sous-sol zaïrois ainsi que leurs produits nationaux appartiennent à l'Etat. La loi fixe les conditions de leur cession et concession, de leur reprise et rétrocession.* (. . .) *la reprise ou la rétrocession, en cas de non mise en valeur, ne donne lieu à aucune indemnité* ». A la même date, la loi n°71-009 abroge la loi Bakajika et la remplace par des dispositions équivalentes, ne frappant plus seulement les cessions et concessions antérieures à l'indépendance nationale, mais également celles accordées par les autorités de la République avant le 1er janvier 1972. Des critères assez larges pour identifier le maintien ou la déchéance des droits concernent « *a) la validité des demandes reçues, le statut juridique des immeubles, les questions économiques dont il doit être tenu compte, l'état des lieux, l'intérêt des projets d'avenir, b) les critères généraux de mise en valeur et d'exploitation qui sont également déterminés par le ministre ayant les terres dans ses attributions* ». Les commissions d'examen pouvaient aisément proposer la déchéance définitive des droits fonciers.

Les dispositions réglementaires de 1972 soumettent à des conditions encore plus rigoureuses la réattribution des droits fonciers, favorisant la politique de « zaïrisation » pour moderniser le secteur de l'agriculture. La gestion domaniale s'accompagne alors de projets agricoles, forestiers ou miniers à large échelle dans le cadre

de concessions octroyées sur des terres régies par les arrangements coutumiers.[2] Ces projets ont un impact significatif sur le foncier, le plus souvent au détriment des ayants droit coutumiers. Cette politique est soutenue par la loi de 1973 et reste d'actualité, les parcs agro-industriels relevant de cette logique d'impulsion du développement rural par la puissance publique.

Gestion domaniale confirmée en 1973

La Loi n°73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, édicte le principe selon lequel « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* » (article 53). Ce dernier texte législatif très complet et volumineux (399 articles sur 46 pages du Journal Officiel), amendé en 1980 (Loi n°80-008), s'articule autour des dispositions suivantes :

- **L'Etat possède toutes les terres.**
- **Les droits fonciers accordés par l'Etat aux personnes (physiques ou morales) le sont sous forme de concession.** Celles-ci représentent un droit de jouissance sur la terre. La concession est un contrat par lequel l'Etat garantit au bénéficiaire un droit de jouissance sur la terre, le bénéficiaire ayant comme obligations principales de payer une redevance annuelle et de réaliser une « mise en valeur » de la terre suivant des modalités précisées dans l'acte de concession. Ces concessions peuvent être « perpétuelles » ou « ordinaires ». Dans les deux formes de concession, le bénéficiaire peut transférer, vendre, louer ou hypothéquer sa concession, ou une partie de celle-ci. Dans le cas de la concession ordinaire, la concession ne peut être accordée pour une période dépassant 25 ans, et elle prend nécessairement une des cinq formes légales suivantes : l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage ou la location. Dans les deux cas, perpétuel et ordinaire, le concessionnaire est reconnu comme ayant des droits de propriété (et pas seulement de jouissance) sur les constructions et immeubles incorporés à la terre, étant entendu que la propriété sur le sol (qui revient à l'Etat) peut être dissociée de la propriété sur le bâti. Les droits de propriété foncière légalement obtenus avant la loi de 1973 sont automatiquement convertis en concession perpétuelle pour les personnes physiques de nationalité congolaise, à condition qu'il y ait eu une mise en valeur effective des terres, et en concession ordinaire pour les étrangers et les personnes morales.
- **Les terres occupées par les communautés locales et exploitées « *individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux* » deviennent des terres domaniales** (article 385 et 386). Les dispositions imposées aux communautés rurales par l'Etat colonial ont été reprises par la loi du 20 juillet 1973, fondée sur la doctrine de la présomption de la domanialité : considérant que toutes les terres qui ne sont pas transformées en mode d'utilisation « moderne » sont « vacantes » et donc peuvent être concédées. Par ailleurs « *les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République* » (article 387). Début 2016, cette ordonnance n'existe toujours pas, ce qui laisse les droits fonciers coutumiers dans un statut confus et indéterminé. Indépendamment des pratiques foncières effectives et des difficultés liées à l'interprétation et aux modalités concrètes d'application de la loi, deux aspects apparaissent à la simple lecture des textes légaux : l'indétermination des droits fonciers coutumiers et une tendance implicite à l'individualisation des droits.
- **La sécurité du certificat d'enregistrement ne s'applique pas aux terres régies par le droit coutumier.** L'article 227 de la loi foncière de 1973 dispose que « *le certificat d'enregistrement fait pleine foi de la concession et des droits de propriété qui y sont constatés. Ces droits sont inattaquables* ». L'article 219 dispose que « *le droit de jouissance d'un fond n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'Etat* ». Mais la sécurité juridique que confère le certificat d'enregistrement ne bénéficie pas aux communautés locales car les terres régies par les systèmes coutumiers ne peuvent faire l'objet de concession dans le cadre de la législation agricole : l'article 19 de la loi du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture dispose que « *l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers ne fait pas l'objet*

[2] Nous pouvons citer le CDI Bwamanda dans la Province de l'Equateur, le projet rizicole de Kiringye au Sud-Kivu, les pâturages collectifs en Ituri, les parcs agro-industriels de Bukanga Lonzo au Bandundu, de Kamanyola (Sud-Kivu)-Kalemi (Katanga), le domaine agro-industriel présidentiel de la Nsele (Kinshasa).

d'un certificat d'enregistrement ». Ainsi, le dispositif juridique en vigueur pose la question de la sécurité des droits sur les terres occupées par les communautés locales, droits des clans ou lignages détenteurs de la maîtrise foncière traditionnelle et droits d'usage des exploitants effectifs. L'absence déjà mentionnée de l'ordonnance spécifiée par l'article 387, ainsi que celle de tout système d'enregistrement écrit de ces droits rend ceux-ci incertains et vulnérables à l'égard de toute concession de terres coutumières qui se ferait dans les formes et procédures légales. D'autre part, le dispositif pose le problème de l'autorité foncière compétente pour la gestion des terres coutumières : celles-ci deviennent des terres domaniales (article 385) et les chefs de terre coutumiers ne reçoivent aucune compétence, délégation ou habilitation en matière de gestion foncière. Dans le même temps, la loi de 1973 n'a pas modifié réellement la situation antérieure, et ne comprend aucune disposition explicite qui rendrait nuls ou illégaux les droits fonciers coutumiers. En dépit du fait que la loi foncière ne réserve aucune place à l'autorité coutumière dans la gestion des terres rurales, la Cour Suprême de Justice a jugé qu' « *en attendant l'ordonnance présidentielle promise, les droits de jouissance sur ces terres sont régies par le droit coutumier* ». Même versées dans le domaine foncier privé de l'Etat, les terres des communautés locales continuent à être régies par les coutumes locales et gérées par les autorités coutumières.

Cette insécurité des droits fonciers de la quasi-totalité de la population rurale du Congo, telle qu'elle résulte de la loi de 1973, apparait contradictoire à l'article 21 de la Constitution qui stipule : « *Les droits de propriété individuels et collectifs seront garantis. Il ne peut être porté atteinte à ces droits qu'en vertu d'une loi et pour des motifs d'intérêt général, sous réserve d'une préalable et équitable indemnité à verser au titulaire lésé dans ses droits*. »

Les acteurs et la loi de 1973

De manière générale, les chefs traditionnels n'ont pas cherché à faire enregistrer leurs patrimoines. Ceux-ci étant plus des territoires politiques que des exploitations agricoles, l'enregistrement ne présentait pour eux qu'un intérêt limité. Au demeurant, l'essentiel pour eux est acquis : la protection du statut social. Certains chefs, toutefois, ont fait enregistrer leur domaine ou des portions de celui-ci soit pour éviter de se le voir arracher, soit pour éviter que leurs dépendants ne s'émancipent grâce à l'enregistrement de leurs parcelles individuelles. Pour freiner la tendance des populations rurales à demander l'enregistrement des terres, les autorités coutumières ont multiplié les formalités pour obtenir le droit d'enregistrer une terre coutumière, inspirées du « contrat foncier coutumier » introduit à l'époque coloniale par les Conseils de chefferie, permettant ainsi de reproduire des rapports de type ancien avec les paysans. La terre entre alors en situation de transition. Elle n'est régie ni par la coutume, ni par la loi foncière. Les droits du requérant ne sont attestés ni par l'une ni par l'autre mais sont cependant protégés par les autorités traditionnelles et par les juridictions modernes.

Les grands concessionnaires se préoccupent davantage des exigences de la loi foncière. La plupart dispose d'un certificat d'enregistrement, conforme à la loi du 20 juillet 1973. Pour accéder à la terre, les concessionnaires utilisent ordinairement des canaux non contrôlés par les autorités traditionnelles. Pour étendre leurs concessions, ils rachètent au fur et à mesure les petites « propriétés » paysannes contiguës à celles-ci. Dès lors qu'ils y ont débuté une mise en valeur, ils en obtiennent l'enregistrement, sans devoir passer par les procédures préalables instaurées par les autorités coutumières. La plupart des concessions étant sous le régime de l'emphytéose, leurs titulaires pourraient se voir refuser le renouvellement du contrat pour cause de mise en valeur insuffisante. Pour parer à ce risque, la plupart font exploiter leurs terres par des paysans, selon les formules contractuelles coutumières. En contrepartie de l'exploitation d'une parcelle à titre précaire, le bénéficiaire paysan fournit un nombre convenu d'heures de travail sur la plantation.

Enfin, les modes concrets d'accès à la terre et pratiques successorales des communautés locales ont beaucoup évolué, elles font l'objet de conventions écrites conclues directement entre le cédant et le concessionnaire. Les formules contractuelles actuelles tentent d'adapter les procédures traditionnelles mais elles restent généralement éloignées des procédures formelles : vente de gré à gré, morcellement des parcelles non couvertes par des titres, attributions des terres par les vieux sages. Ces formules contractuelles imaginées par les paysans visent principalement à sécuriser la transaction, à garantir la bonne foi du cédant et anticipent sur les conflits potentiels en associant les instances de résolution à la conclusion des conventions. Mais les chefs ne donnent

plus de terre à titre perpétuel ; ils les vendent au plus offrant, ou les mettent en valeur soit directement, soit en accordant des contrats précaires aux paysans.

Les évolutions observables pendant la période postcoloniale ont été globalement en défaveur des communautés locales, malgré le souci affiché de protéger l'identité culturelle et les droits fonciers et forestiers des communautés locales. Ceci se traduit par la relative facilité avec laquelle des terres affectées par un projet de concession peuvent être « expropriées ». Le terme expropriation étant même discutable, les terres relevant toutes du domaine de l'Etat.

Le régime domanial congolais donne toute latitude à l'Etat propriétaire du sol de mettre à la disposition d'un investisseur toute portion de son domaine. De même, il peut affecter des espaces à la conservation, à la promotion immobilière ou à la construction privée ou publique dans le cadre d'un programme d'urbanisation. « *Dans les régimes de domanialité absolue, l'Etat étant propriétaire de toutes les terres, il n'a pas en principe d'autres formalités à accomplir que d'informer les populations de la cession prochaine des terres. Les populations ainsi informées ne peuvent ni s'opposer, ni être indemnisées des pertes subies, encore moins prétendre aux fruits de la cession* » (Friedrich Ebert Stiftung, 2012). Cette situation est de moins en moins tenable au regard des standard internationaux soutenues par les gouvernements et des revendications des sociétés civiles.

2. Terre et conflits dans l'Est du Congo

L'histoire des politiques foncières de la RDC est fortement marquée dans la partie orientale du pays par une succession de conflits et de violences qui ont la terre pour origine.

Brève économie politique des conflits fonciers dans l'Est

Pour comprendre pourquoi la terre est un sujet sensible, il convient de comprendre le processus historique d'installation dans les provinces de l'Est. L'Est du Congo a été un point de passage pour des communautés de migrants depuis des centaines d'années. L'exemple le plus connu est celui des Banyarwanda and Banyamulenge du Rwanda et des Barundi du Burundi qui se sont établis dans les provinces Nord et Sud du Kivu depuis le siècle dernier parmi les tribus autochtones. Un autre exemple est celui des Nande au Nord-Kivu, qui appartiennent à la même communauté que les Bakonde installés sur la bordure ougandaise de la frontière et qui ont été séparés quand les autorités coloniales ont déterminé une frontière au milieu de leur territoire. Dans une certaine mesure, c'est également le cas des Shi du Sud-Kivu qui étaient autrefois membres du royaume du Rwanda avant que les frontières ne soient dessinées. Les relations tribales et familiales se sont maintenues au-delà des frontières jusqu'à aujourd'hui et les mouvements migratoires tribaux jouent un rôle critique dans les tensions autour de la terre.

Dotées de bonnes relations et de capitaux, certaines des communautés de migrants ont été capables d'acheter de grandes parcelles de terres depuis des décennies et ont installé leurs propres autorités coutumières. Les tensions avec les communautés dites « autochtones » étaient gérables mais elles se sont significativement aggravées lorsque que le Président Mobutu a promulgué les lois indigènes de 1973 lesquelles ont remis en cause la citoyenneté de plusieurs communautés ayant des racines étrangères malgré leur présence au Congo depuis des générations. La combinaison de la paupérisation du monde rural qui a créé une classe de jeunes pauvres faciles à mobiliser avec les revendications politiques de leaders autochtones pour réclamer les terres occupées par des « étrangers » et le flux constant de réfugiés fuyant les massacres au Rwanda — avec un pic durant le génocide de 1994 — a suscité une méfiance réciproque et a conduit aux conflits des années 80 et 90 (Ausseterre, 2010). Les tensions entre les communautés sont devenues une menace (1996–1997 and 1997–2003) quand le Rwanda et le Burundi auraient appuyé la rébellion congolaise pour renverser le régime Mobutu et quand ils se sont ensuite retournés et battus contre le nouveau Gouvernement congolais lorsqu'ils ont été expulsés. L'Est du Congo est alors devenu l'une des zones les plus militarisées de la région les années suivantes : des groupes armés se sont combattus entre eux et avec des groupes armés d'auto-défense (les « *mayi mayi* ») qui défendaient leur territoire et profitaient du trafic de minerais et d'autres ressources. Les

violations de droits de l'homme étaient courantes de part et d'autre et la méfiance entre les communautés persiste jusqu'à nos jours.

Il est essentiel de comprendre que le principal enjeu de ces conflits, au niveau local, n'est pas le contrôle des fameux « minerais de sang » (même si cela a joué un rôle), mais bien l'accès à la terre. Les enjeux politiques peuvent être les déclencheurs des conflits dans l'Est, mais les questions de terre et d'identité sont les principaux moteurs des violences armées. Cela n'a rien de surprenant. Avec une population essentiellement rurale, la terre cultivable n'est pas seulement la pierre angulaire de l'économie, elle est aussi une question de survie des communautés. L'Est du Congo est vaste mais le potentiel de terres cultivables est moins important que ce à quoi on pourrait s'attendre. Une grande partie des terres de l'Est est appropriée par de grands propriétaires terriens ou se trouve dans des espaces délimités comme des parcs nationaux. Des pratiques agricoles rudimentaires et l'érosion ont accentué le problème. Aussi, les terres encore disponibles sont une ressource extrêmement convoitée.

Néanmoins, la terre n'est pas un simple problème technique, qui pourrait être résolu en augmentant les rendements agricoles, mais bien une question hautement politique. C'est précisément en raison de sa valeur que la terre est devenue une source de clientélisme. Politiciens, hommes d'affaires, groupes armés et responsables militaires occupent des terres et les distribuent à leurs obligés, se construisant ainsi une ressource de base. L'enregistrement des terres est un processus très opaque durant lequel se superposent et se contredisent des normes et des régulations administratives et coutumières ce qui aboutit à ce que seuls les individus les plus riches et les plus influents accèdent au titre foncier. Pour les petits exploitants, la terre n'est pas seulement un bien avec une valeur économique. La terre est le fondement de l'appartenance à un groupe, à une communauté ou à une famille et elle est une composante essentielle de l'identité. La terre n'est pas négociable et en particulier en période de crise, les gens doivent se défendre contre d'éventuels usurpateurs et soutiennent les groupes d'auto-défense si besoin. Le grand nombre de jeunes sans emploi dans le monde rural est tout à fait disposé à participer à ces groupes et nombreux sont ceux qui ont rejoint les rebelles *mayi-mayi*. La terre est également une source importante de revenus pour le Gouvernement et les groupes armés : les paysans dans les zones contrôlées par des groupes armés sont tenus de payer des rançons aux péages informels installés sur les routes qui permettent les accès aux zones de production agricole et aux marchés pour taxer illégalement les producteurs et les commerçants. Une telle situation facilite les discours ethniques et centrés sur la terre par des politiciens qui promettent de protéger leur clientèle électorale contre des groupes concurrents. Les élections se déroulent souvent sur une base ethnique, avec des gens votant en bloc pour le candidat de leur propre communauté, qui leur promet en retour l'accès à la terre et aux ressources.

Enfin, l'insécurité foncière et les conflits ethniques ont fortement aggravé la vulnérabilité des gens. Par crainte d'une nouvelle taxation illégale ou sachant que la route vers le marché sera semée de barrages, les paysans reviennent à des cultures vivrières à petite échelle. Aussi, les communautés locales dégagent peu de revenus supplémentaires pour épargner ou pour envoyer les enfants à l'école, ou pour se prévenir de la malnutrition grâce à un régime alimentaire diversifié. Comme il n'y a pas de filet de sécurité pour se prémunir de perturbations extérieures (récolte perdue, inondation, glissement de terrain ou la nécessité de fuir en raison de combats), des communautés entières peuvent être rapidement mises en danger.

Types de conflits sur la terre

Il y a actuellement deux types de conflits dans l'Est du Congo : des conflits locaux, le plus souvent au niveau familial, au sujet de la taille et de l'appropriation des parcelles, et des conflits de plus grande envergure, motivés par des considérations politiciennes, qui amènent des communautés importantes à défendre ce qu'ils estiment être leur propriété. Le premier type de conflit est le plus courant et plus facile à dénouer (voir ci-dessous). Le deuxième type de conflit a en revanche un impact destructeur sur la cohésion sociale dans les provinces orientations et est extrêmement difficile à résoudre.

Quelques cas méritent d'être mentionnés. Dans la province de l'Ituri, un conflit sanglant et récurrent entre les Hema et les Lendu trouve ses racines dans l'exploitation politique des questions d'accès à la terre et aux ressources naturelles, et en particulier aux terres recelant du minerai d'or. Les deux parties ont mobilisé des groupes militaires et les combats étaient si intenses que la France s'est interposée en 2003 (opération Artemis) pour appuyer le déploiement de la mission de maintien de la paix des NU en libérant la ville stratégique de Bunia. Dans le Nord-Kivu, les conflits fonciers sont nombreux mais celui qui oppose les Banyarwanda et les Hunde du territoire de Masisi est particulièrement connu. Des Banyarwanda ont acheté de grandes parcelles de terre sur lesquelles ils cultivent du sorgho, qui se vend à bon prix en Ouganda et dont ils ont réussi à maîtriser la production, la transformation et le stockage. Ce succès a provoqué la mobilisation des Hunde qui voyaient les Banyarwanda comme des spoliateurs étrangers et qui ont soutenu un groupe armé pour taxer illégalement l'accès aux routes rurales. La province du Sud-Kivu est sans doute la province la plus touchée par les conflits fonciers dans l'Est. Les deux conflits les plus violents sont celui entre les communautés Barundi et les Bafulero qui se disputent le pouvoir coutumier dans la plaine de la Ruzizi et donc le pouvoir de délimiter des terrains, et l'affrontement entre les paysans Babembe et les pasteurs Banyamulenge, les premiers accusant les derniers de pénétrer dans leurs terres, de détruire leurs cultures et de polluer leur eau. Ces conflits, différents dans leur déroulement, ont néanmoins des traits communs. Dans les deux cas, les communautés dites « autochtones » (les Bafulero et les Babembe) sont montées contre les communautés dites « étrangères » (les Barundi et les Banyamulenge). Les Bafulero se sentent particulièrement menacés en raison de l'afflux de milliers de réfugiés burundais lié au conflit électoral de 2015, et qui a fait balancer l'équilibre démographique en faveur des Barundi. Enfin, la province du Tanganyika a vu monter une escalade de la violence entre la majorité Baluba et la minorité Batwa (« pygmées ») depuis les deux dernières années. Là encore, l'accès à la terre a été le principal moteur des conflits. Depuis des décennies et selon un système quasiment féodal, les Batwa travaillaient les terres des Baluba dans des conditions misérables et ne pouvaient gagner leur vie, faute d'une autorité coutumière qui aurait pu défendre leur cause. Les tensions ont finalement explosé en un conflit ouvert en 2014 et 2015.

3. Le dispositif d'organisation territoriale de la RDC

Une bonne compréhension de la structure administrative et territoriale de la RDC est un prérequis pour saisir la portée du système de gouvernance foncière en place. Cette partie présente respectivement : (i) le processus historique de construction de l'organisation administrative et territoriale du pays ; (ii) la structure administrative et territoriale déterminée par la Constitution du 18 février 2006.

Bref rappel du processus historique de construction des entités administratives et territoriales

A la suite de la Conférence de Berlin en juillet 1885 a été créé un « Etat indépendant du Congo » divisée en 11 puis 15 districts en 1895. L'Administration coloniale va alors s'atteler au déploiement rapide de l'Etat avec un encadrement de l'espace et des hommes, fixés sur des territoires de plus en plus contrôlés militairement et administrativement. A partir de 1914, l'EIC, devenu « Congo Belge » en 1908, est restructuré en 4 grandes provinces suivantes : (i) le Congo-Kasaï, (ii) l'Equateur, (iii) la Province Orientale, (iv) le Katanga. Celles-ci sont subdivisées en 22 districts subdivisés en territoires et ces derniers, en secteurs. En 1933, le nombre des provinces passe à 6 et elles seront rebaptisées en 1947 en provinces de Léopoldville, du Kasaï, de l'Equateur, Orientale, du Kivu et du Katanga. Cette structure administrative est celle qui amènera le pays à l'indépendance. Les premières années de l'indépendance conduisent à l'adoption de 21 « provincettes » en 1963. En 1982, une réforme importante constitue le premier fondement historique de la réforme décentralisatrice en RDC. Cinq entités sont décentralisées : la région, la ville, la zone rurale, la zone urbaine et la collectivité. Quelques modifications furent introduites par la suite à cette architecture décentralisée, avec la conversion de la zone rurale en territoire et la zone urbaine en commune.

La structure administrative et territoriale depuis la Constitution de 2006

Les fondements de l'organisation politico-administrative actuelle de la RDC découlent de la Constitution du 18 février 2006. Elle énonce un Etat unitaire décentralisé, composé de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces, dotées de la personnalité juridique. La Constitution érige en Entités Territoriales Décentralisées, dotées de la personnalité juridique la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elle précise que les limites territoriales, la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces seront fixés par une loi organique.

La province est définie comme une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie de gestion. Actuellement, le pays est en pleine transition pour passer de 11 à 25 provinces.[3] Face au retard pris dans le processus d'installation de ces provinces, une loi modificative de la Constitution annonce en janvier 2011 l'adoption d'une autre loi de programmation promulguée en février 2015 pour déterminer les modalités d'installation de ces 25 nouvelles provinces.[4] Actuellement, les anciennes provinces non démembrées (Bas Congo, devenu Kongo Central, le Maniema, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu) et la Ville de Kinshasa sont déjà installées depuis l'entrée en vigueur de la loi n°15/004. Le processus d'installation des autres nouvelles provinces se poursuit encore.

La ville est définie comme chef-lieu d'une province ou toute autre agglomération d'au moins 100.000 habitants. En tant qu'ETD, la ville est dotée de la personnalité juridique et dispose d'un organe délibérant, le conseil urbain, et d'un organe exécutif, le collège exécutif urbain, dirigé par un maire. Elle est subdivisée en communes.

Le territoire est une entité administrative déconcentrée, dépourvue de l'autonomie et de la personnalité juridique. Il est défini comme un échelon d'impulsion, de coordination, d'appui conseil et d'inspection de l'action de l'Etat et de la Province, dirigé par un administrateur du territoire, représentant l'Etat et la province. Il statue par voie de Décision. Par délégation du Gouverneur de Province, il est admis à exercer la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées de son ressort. Il est subdivisé en communes, secteurs et/ou chefferies.

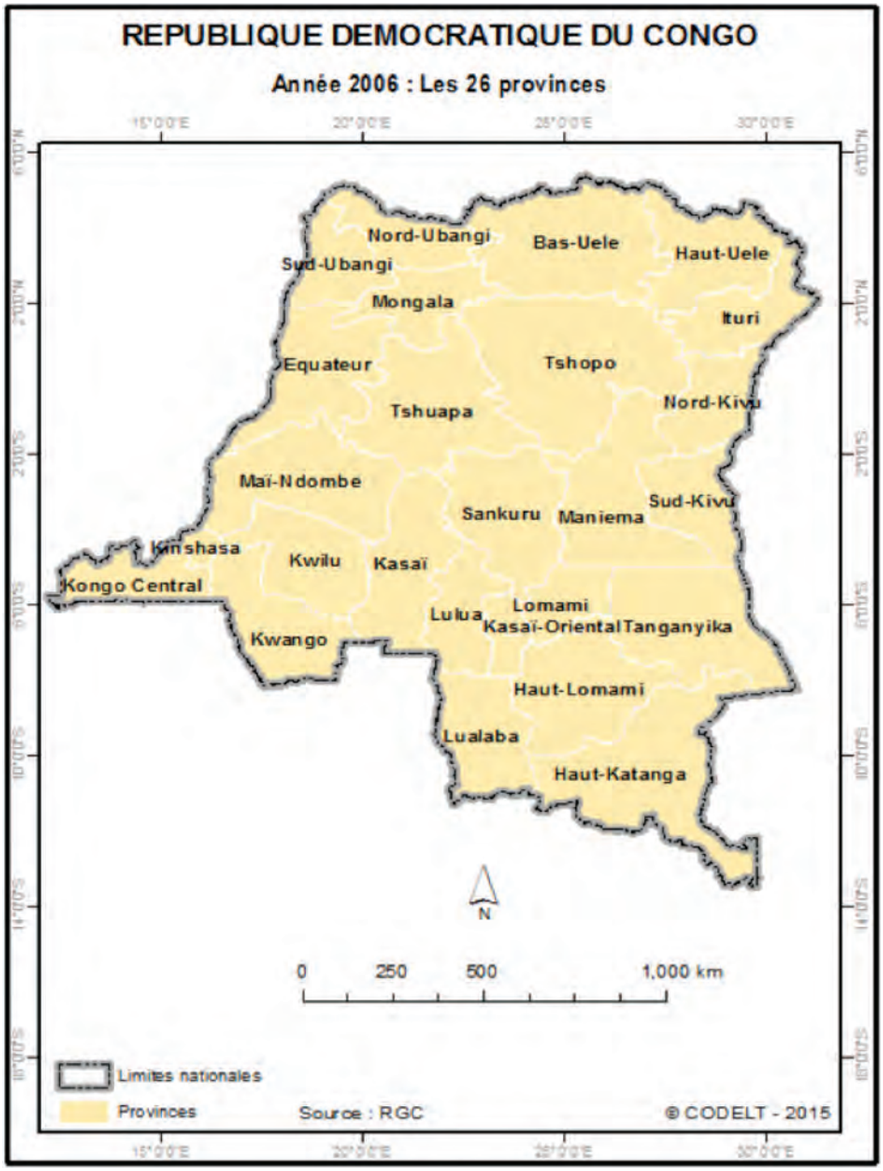
La commune est définie comme tout chef-lieu du territoire ou toute subdivision de la ville ou enfin toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants. En tant qu'ETD, la commune est dotée de la personnalité juridique et dispose d'un organe délibérant, le conseil communal et d'un organe exécutif, le collège exécutif communal, à la tête duquel se trouve un Bourgmestre, statuant par voie d'arrêté communal. Elle est subdivisée en quartiers et/ou groupements incorporés.

La chefferie et le secteur sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. La chefferie est définie comme un ensemble homogène de communautés traditionnelles, ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics. Le secteur est défini comme un ensemble de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume, ayant à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics. La chefferie et le secteur sont

[3] Les nouvelles 25 provinces comptent le Bas-Congo (devenu Kongo Central), le Maniema, le Nord-Kivu, le Sud Kivu, qui n'ont pas été démembrés demeurent tels. Mais le Bas-Congo s'appelle désormais Kongo Central. Le Bandundu est découpé en Mai-Ndombe, Kwango, Kwilu. L'Equateur est découpé en Equateur, Mongala, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi, Tshuapa. Le Kasaï Occidental est découpée en : Kasaï, Kasaï Central. Le Kasaï Oriental est découpé en Haut-Lomami, Haut Katanga, Lualaba, Tanganyika. La Province Orientale est découpée en Bas-Uélé, Haut-Uélé, Ituri, Tshopo.

[4] Loi de programmation n° 15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces. Elle prévoit l'installation de nouvelles provinces et de la Ville de Kinshasa en deux phases. La première phase concerne les provinces du Kongo Central, du Maniema, du Nord-Kivu, du Sud Kivu et la Ville de Kinshasa. La seconde phase concerne les provinces du Bas-Uélé, de l'Equateur, du Haut Katanga, du Haut Lomami, du Haut Uélé, de l'Ituri, du Kasai, du Kasai Central, du Kasai Oriental, du Kwango, du Kwilu, du Lomami, du Lualaba, de Mai-Ndombe, de la Mongala, du Nord-Ubangi, du Sankuru, du Sud-Ubangi, du Tanganyika, de la Tshopo et de la Tshuapa.

Carte administrative de la République Démocratique du Congo de 2006



respectivement dotés de la personnalité juridique et disposent respectivement d'un organe délibérant, le conseil de chefferie ou de secteur et d'un organe exécutif, le collège exécutif de chefferie ou de secteur à la tête desquels se trouvent respectivement un chef de chefferie et un chef de secteur. La chefferie et le secteur sont subdivisés tous deux en groupements.

Le quartier est défini comme un échelon administratif de base de la commune, dont la création, les limites et la dénomination relèvent de la compétence du gouverneur de province, sur proposition du bourgmestre. Comme le territoire, il est érigé en entité territoriale déconcentrée, non dotée de la personnalité juridique. Il est dirigé par un chef de quartier, assisté d'un chef de quartier adjoint, tous deux placés sous l'autorité du bourgmestre.

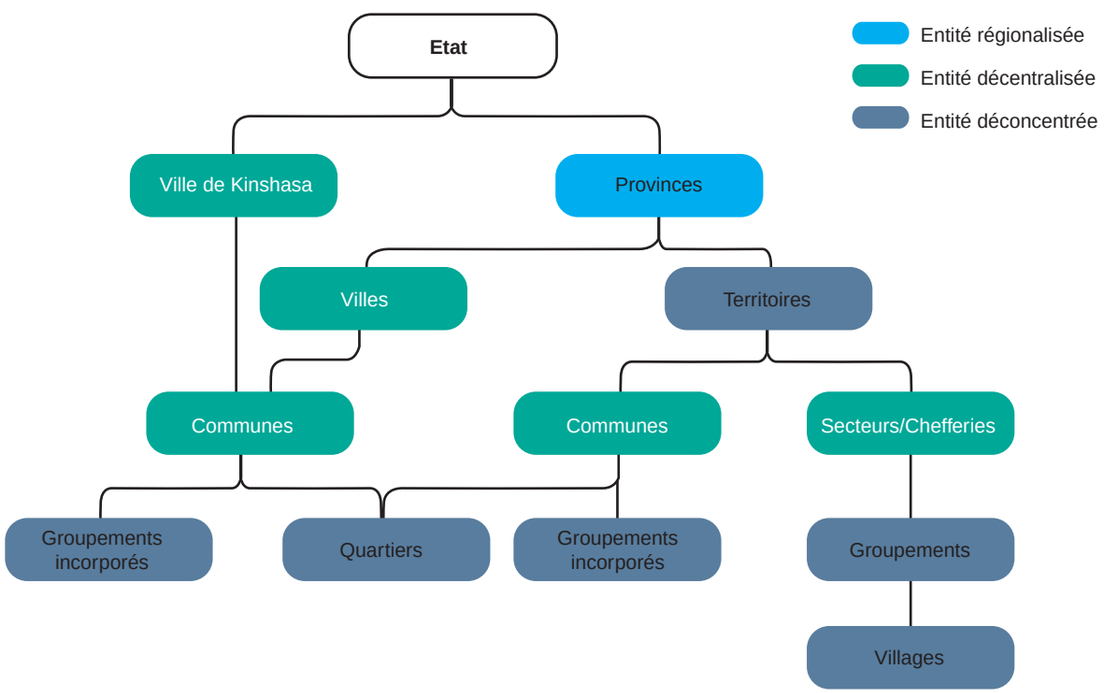
Le groupement est défini comme toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume et érigée en circonscription administrative. Il est dit « incorporé » lorsqu'il se trouve dans les limites d'une commune. Le groupement incorporé conserve son organisation coutumière et a le même statut que le quartier. Le groupement, qu'il soit ou non incorporé, est dirigé par un chef de groupement place sous l'autorité du chef de secteur, du chef de chefferie ou du bourgmestre, et reconnu par arrêté du ministre chargé des affaires intérieures. Erigé en entité territoriale déconcentrée, non dotée de la personnalité juridique, le groupement est subdivisé en villages.

Le village est toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou des usages locaux et dont l'unité et la cohésion interne sont fondées sur les liens de parenté et de solidarité. Il est dirigé par un chef désigné conformément à la coutume ou aux usages locaux, reconnu par l'administrateur de territoire et installé par le chef de groupement. Dans le groupement incorporé, le chef de village est reconnu par le Bourgmestre et installé par le chef de groupement. Il existait, lors du recensement de 1984 (le seul depuis lors), 88.646 villages au Congo, appelés alors « localités ». Dans la pratique, les villages sont en principe créés par les chefs de clan sur les terres reconnues comme appartenant au groupement. Un groupement peut avoir plusieurs villages ou un seul. Le chef de groupement est l'autorité traditionnelle attitrée pour engager la communauté dans les transactions sur les terres, mais la véritable maîtrise foncière relève des chefs des villages. Toute transaction foncière doit être décidée par ces derniers, avec implication du chef de groupement.

Dans l'attente que les 26 provinces ne deviennent effectives, la RDC compte 8.374 entités territoriales dont 876 seulement sont décentralisées comme l'indique le tableau ci-dessous.

Structure administrative et territoriale de la RDC

Schéma de la structure administrative et territoriale de la RDC



Les entités administratives congolaises

Entité	Statut	Personnalité juridique	Organe délibérant	Exécutif	Matières locales
Province	Entité régionalisée	Oui	Assemblée provinciale	Gouvernement provincial	Questions d'intérêt provincial
Ville	Entité décentralisée	Oui	Conseil urbain	Collège exécutif urbain	Questions d'intérêt urbain
Territoire	Entité déconcentrée	Non	Inexistant	Administrateur du territoire	Pas de matières spécifique
Secteur ou chefferie	Entité décentralisée	Oui	Conseil de secteur ou de chefferie	Collège exécutif du secteur ou de chefferie	Questions d'intérêt local
Groupement	Entité déconcentrée	Non	Inexistant	Chef de groupement	Pas de matière spécifique
Village	Entité déconcentrée	Non	Inexistant	Chef de village	Pas de matière spécifique
Quartier	Entité déconcentrée	Non	Inexistant	Chef de quartier	Pas de matière spécifique

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 14 4/17/17 1:14 PM

SECTION II : ETAT DES LIEUX DU SECTEUR FONCIER CONGOLAIS

1. Le cadre légal

Les terres sont régies en RDC par la loi n°073-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980. Cette loi commence par énoncer le principe de l'appartenance de toutes les terres à l'État congolais, y compris les terres dites indigènes sous l'ancien régime.[5] L'article 53 stipule que « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* ». Cette disposition est renforcée par la Constitution du 18 février 2006 qui stipule en son article 9 que « *l'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, . . .* ». La loi a ainsi organisé le patrimoine de l'État, d'une part, en un domaine foncier public et, d'autre part, en un domaine foncier privé (article 54).

Les terres domaniales

Le domaine public foncier de l'Etat — Le domaine public est reconnu comme un ensemble de terres affectées à un usage ou à un service public. Les usages publics sont réservés dans les zones urbaines à des fins d'esthétique, de circulation et de communication, d'assainissement ou de santé publique. Le lit et l'eau des cours d'eau navigables et des lacs figurent également parmi les dépendances du domaine public. Les terres et les forêts du domaine public sont déclarées inaliénables, imprescriptibles et hors commerce. Elles sont, par ailleurs, « *inconcessibles* » (article 55, alinéa 2), c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'octroi de droits privatifs, tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées.[6] Les terres désaffectées rentrent dans le domaine privé de l'Etat et peuvent, dès lors, être mises sur le marché par le Ministère des Affaires foncières, par l'octroi de concessions foncières ou d'autres types de droits d'exploitation (forestiers, miniers, d'hydrocarbure, industriels)

Le domaine foncier privé de l'Etat — Les terres du domaine privé de l'Etat sont reconnues par les dispositions de la loi foncière, qui les définit par défaut : « *toutes les autres terres* [non comprises dans le domaine foncier public] *constituent le domaine privé de l'Etat* » (article 56) et correspondent à des terres non affectées à un usage ou à un service public. L'inscription ou l'enregistrement des droits de l'Etat sur son domaine privé n'est pas légalement requis. Il n'existe, par ailleurs, aucun registre des terres du domaine foncier privé de l'Etat, ni d'acte de classement légalement prévu, qui consacrerait l'insertion d'une terre ou d'une forêt quelconque dans le domaine privé de l'Etat. Le domaine privé de l'Etat est constitué de toutes les terres et les forêts non affectées à un usage ou à un service public. Elles ne peuvent faire l'objet de transfert de propriété. Elles sont, comme les terres et les forêts du domaine public, déclarées inaliénables et imprescriptibles. Cependant, elles peuvent faire l'objet de servitude ou de concessions foncières (article 57), de concessions forestières (code forestier) ou agricoles[7] ou d'autres types de droits d'exploitation (miniers et pétroliers). Ainsi, sur ces terres et forêts du domaine privé de l'Etat, le droit de propriété de l'Etat se superpose selon les cas avec les droits fonciers et forestiers coutumiers des communautés locales.

---

[5] Le décret du 03 juin 1906 définissait les terres indigènes comme celles que les indigènes habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux.

[6] Ces terres, par contre, peuvent faire l'objet de concession administrative, qui est définie comme un droit d'occupation accordée sur le domaine public par l'autorité administrative à un particulier ou à une personne morale de droit privé. Exemple, l'occupation de voirie qui est un contrat régi par le droit administratif donnant droit à un particulier d'occuper un espace du domaine public sans qu'il n'ait aucun droit réel sur le bien, objet du contrat. Et, en cas d'atteinte à ce droit, son titulaire a droit à une indemnité.

[7] Loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 15 4/17/17 1:14 PM

Les terres du domaine privé ne sont donc pas quites et libres de tout droit. C'est pourquoi l'Etat congolais s'oblige à effectuer une enquête de vacance des terres (régime foncier) ou une enquête publique (régime forestier), avant de concéder des droits quelconques sur son domaine privé à des tiers. Cette enquête « *a pour but de constater l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession* » (article 193), de délimiter le terrain demandé et de recueillir les oppositions éventuelles. Elle a pour finalité de purger les droits préexistants sur ces terres et forêts, avant de les concéder à des tiers.

L'accès à la terre pour les personnes

L'Etat Congolais étant le seul propriétaire des terres, les autres personnes, physiques ou morales, ne peuvent en détenir qu'un droit de jouissance attribué par contrat, dénommé concession foncière (article 61). Ce droit, pour être valable, doit être inscrit au livre d'enregistrement et constaté par un titre dénommé certificat d'enregistrement (article 219). La concession foncière est définie 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. Les personnes physiques de nationalité congolaise peuvent obtenir une concession perpétuelle, non limitée dans le temps, tandis que les personnes physiques étrangères ainsi que les personnes morales de droit public ou de droit privé ne peuvent prétendre qu'à des concessions ordinaires d'une durée maximum de 25 ans renouvelables. En cas de non renouvellement, la loi prévoit dans certaines circonstances (emphytéose, superficie) une indemnité pour le concessionnaire. Celle-ci ne peut dépasser les trois quarts de la valeur actuelle des immeubles incorporés au fond.

Les titres de concession perpétuelle et ceux de concession ordinaire non destinés aux activités agricoles et d'élevage sont consentis moyennant un contrat provisoire, dit contrats de location, d'une durée de 3 ans, renouvelables deux fois pour une durée maximum de 2 ans pour un total de 7 ans. Les terres rurales d'une superficie de plus de 10 hectares[8] destinées à usage agricole ou d'élevage peuvent faire l'objet d'un contrat d'occupation provisoire d'une durée de 5 ans, avant l'établissement du contrat de concession foncière, généralement une emphytéose (article 154). Les contrats de location ou d'occupation provisoire ont pour objet d'inciter à la mise en valeur du terrain suivant sa destination. Ce n'est qu'au constat de mise en valeur par procès-verbal établi par les services du Cadastre foncier qu'un contrat définitif de concession (perpétuelle ou ordinaire) est accordé.

Les différentes concessions foncières organisées par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 sont les suivantes : la concession perpétuelle et les concessions ordinaires qui comprennent l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage, la location et la concession ordinaire, attribuée aux personnes physiques étrangères ou aux personnes morales.

Le système juridique congolais distingue le régime foncier du régime immobilier. En d'autres termes, le droit de jouissance sur le sol consacré par la concession foncière est distinct du droit sur les immeubles, qui, lui, est un droit de propriété (article 219). Si l'Etat est bien le seul propriétaire foncier, la propriété sur les immeubles incorporés au sol est en revanche ouverte à toute personne qui remplit les conditions organisées par la loi. Cependant qu'il s'agisse du droit de concession foncière ou du droit de propriété sur un immeuble, l'un et/ou l'autre n'existe légalement que lorsque (i) la parcelle de terre et/ou l'immeuble fait l'objet d'un contrat de location ou d'occupation provisoire ou de concession foncière passé avec l'Etat Congolais ; (ii) il est inscrit au livre d'enregistrement et (iii) il est constaté par un certificat d'enregistrement. Le certificat d'enregistrement est défini comme un titre de concession foncière et/ou de propriété immobilière, enregistré par le Conservateur des Titres fonciers et Immobiliers (article 59). Seul le certificat d'enregistrement consacre légalement l'existence d'une concession foncière, qu'elle consiste en une concession perpétuelle ou ordinaire, ou en un droit de propriété immobilière.[9] Les conditions et la procédure d'établissement ou d'enregistrement des droits

[8] La loi n'énonce aucune directive quant aux terres rurales d'une superficie de 10 hectares ou moins.

[9] En cas de copropriété immobilière, plusieurs certificats d'enregistrement sont établis en fonction du nombre de copropriétaires : l'un constate le droit de jouissance sur la portion de terre (la concession) et les autres couvrent chacun des

fonciers et immobiliers sont fixées par les dispositions des articles 219 à 230 de la loi foncière. Ces conditions ne s'appliquent pas aux droits fonciers coutumiers des communautés locales sur les terres qu'elles occupent.

Les concessions foncières ainsi que la propriété immobilière sont cessibles. Les conditions et la procédure de leur transfert, entre vivants ou pour cause de décès, sont fixées par les dispositions des articles 231 à 238 de la loi foncière.

Les statuts de la terre en zone forestière

Environ 67 % de la surface de la RDC est constitué de forêt et le droit s'y trouve régit par le Code Forestier de 2002 selon lequel les forêts appartiennent à l'Etat. Seules les forêts situées sur des concessions foncières régulières ainsi que les arbres dans les villages et les champs sont exclus de cette disposition générale. Il existe trois catégories de forêts : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente :

- Les forêts classées font partie du domaine public de l'Etat. Elles sont soumises à un acte de classement qui restreint les droits d'usages et d'exploitation. Ce sont les aires protégées ainsi que toutes les terres ayant un intérêt public (lutte anti-érosive, protection des berges, . . .) L'arrêté de classement est accompagné d'un plan d'aménagement. Ensemble, ils définissent les règles de gestion et les restrictions qui ont cours.
- Les forêts protégées relèvent du patrimoine privé de l'Etat, qui peut être concédé. L'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre. Les produits forestiers de toute nature, à l'exception des produits d'arbres plantés par des acteurs privés, appartiennent à l'Etat. Les concessions forestières sont l'outil principal de l'exploitation industrielle, mais les communautés locales peuvent demander un titre de concession pour leurs forêts possédées régulièrement au titre de la coutume.
- Les forêts de production permanente sont les forêts soustraites des forêts protégées par une enquête publique. Ce sont les concessions forestières et les forêts privées ou mises sur le marché suite à une enquête publique et à un recensement des droits et coutumes.

La concession forestière constitue un droit réel immobilier portant uniquement sur le bois. Le contrat de concession forestière comprend un cahier des charges recensent tous les droits et les obligations, y compris les obligations du concessionnaire envers les populations locales et les peuples autochtones et qui comporte des clauses particulières relatives à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales.

Toutes forêts classées, protégées ou de production permanente peuvent être grevées d'une servitude foncière. Les droits d'usage forestiers des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier constituent des servitudes légales qui autorisent le ramassage du bois mort, la cueillette et le prélèvement du bois destiné à la construction des habitations et pour usage artisanal. Toutefois, la commercialisation des biens recueillis dans le cadre des droits d'usage est interdite.

Caractéristiques principales du cadre juridique du secteur foncier

Toutes les terres sont domaniales — Contrairement à de nombreux pays africains dont les lois foncières distinguent les terres domaniales des terres relevant de la propriété privée, dans le système foncier congolais depuis 1973 « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* » (article 53), y compris les terres des communautés locales autrefois dites « indigènes ».

La propriété foncière n'est pas reconnue sur le sol — Il est reconnu aux personnes physiques et morales uniquement un droit de jouissance sur les terrains, différent d'un droit de pleine propriété foncière et qui est

appartements de l'immeuble ou chacun des immeubles érigés sur la portion de terre concernée, et constatent la propriété immobilière au profit des bénéficiaires.

conditionné à la mise en valeur des terrains. En revanche, le droit de propriété est reconnu pour les immeubles. Les droits de jouissance consacrés par les concessions foncières sont cessibles et ont une valeur juridique reconnue qui autorise les garanties hypothécaires. Les personnes physiques de nationalité étrangère et les personnes morales doivent convertir leur droit en « concession ordinaire ».

Les dispositifs d'administration des terres communautaires restent à formaliser — Le cadre légal du système foncier congolais se caractérise également par un vide juridique quant au sort des droits fonciers détenus par les communautés locales sur une base coutumière. L'ordonnance devant déterminer le dispositif d'administration de ces terres reste en attente depuis plus de 40 ans. La question des droits fonciers coutumiers et de leur intégration dans le cadre législatif national est l'une des principales questions que la réforme foncière doit régler.

Les terres font l'objet de compétences concurrentes entre l'Etat et les Provinces — La Constitution de 2006 reconnaît des compétences foncières aux Provinces lesquelles peuvent légiférer par « édits » (Rochegude, Plançon, 2009) dans le respect de la législation et de la réglementation nationales. L'article 203 inclut les droits fonciers parmi les compétences concurrentes des Provinces et de l'Etat et l'article 204 compte la délivrance et la conservation des titres immobiliers parmi les compétences exclusives des Provinces.

Répartition des compétences en matière foncière entre le pouvoir central et les Provinces selon la Constitution de 2006

Compétences exclusives du pouvoir central (article 202)	Compétences exclusives de la province (article 204)	Compétences concurrentes entre le pouvoir central et les provinces (article 203)
• L'élaboration des programmes agricoles et forestiers d'intérêt national • L'élaboration des programmes de conservation de la biodiversité • Les parcs d'intérêt national	• Le plan d'aménagement de la province • La délivrance et la conservation des titres immobiliers • L'impôt foncier • L'élaboration des programmes agricoles et forestiers d'intérêt provincial • L'élaboration des programmes miniers d'intérêt provincial • L'application de la législation nationale concernant l'agriculture, la conservation de la nature • L'habitat urbain et rural	• Les droits fonciers et miniers • L'aménagement du territoire • Le régime des eaux et des forêts • La protection de l'environnement • La protection des sites naturels • La protection des paysages et la conservation des sites

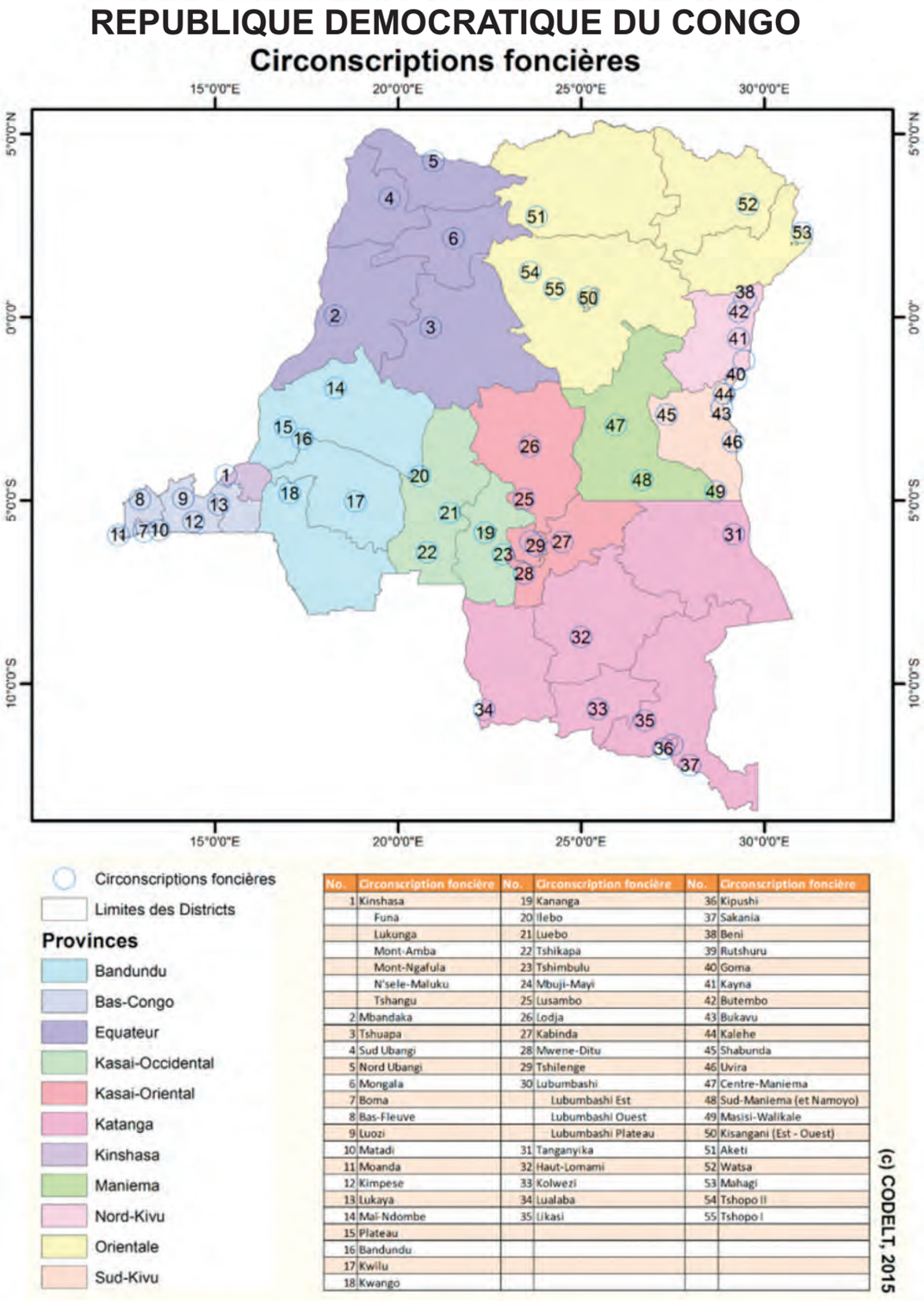
2. Le dispositif administratif des services fonciers

Le dispositif administratif des services fonciers s'aligne sur l'organisation territoriale de la RDC, présenté en section I.

L'organisation administrative des services fonciers

L'organisation des services publics fonciers correspond aux dispositions de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, qui répartit les terres en domaine foncier public et en domaine foncier privé de l'Etat. La gestion des terres du domaine foncier privé de l'Etat relève des compétences du Ministère des Affaires Foncières et est confiée à des circonscriptions foncières sur l'ensemble du territoire.

La répartition des 62 circonscriptions foncières de la République Démocratique du Congo (2006)[10]



No.	Circonscription foncière	No.	Circonscription foncière	No.	Circonscription foncière
1	Kinshasa	19	Kananga	36	Kipushi
	Funa	20	Ilebo	37	Sakania
	Lukunga	21	Luebo	38	Beni
	Mont-Amba	22	Tshikapa	39	Rutshuru
	Mont-Ngafula	23	Tshimbulu	40	Goma
	N'sele-Maluku	24	Mbuji-Mayi	41	Kayna
	Tshangu	25	Lusambo	42	Butembo
2	Mbandaka	26	Lodja	43	Bukavu
3	Tshuapa	27	Kabinda	44	Kalehe
4	Sud Ubangi	28	Mwene-Ditu	45	Shabunda
5	Nord Ubangi	29	Tshilenge	46	Uvira
6	Mongala	30	Lubumbashi	47	Centre-Maniema
7	Boma		Lubumbashi Est	48	Sud-Maniema (et Namoyo)
8	Bas-Fleuve		Lubumbashi Ouest	49	Masisi-Walikale
9	Luozi		Lubumbashi Plateau	50	Kisangani (Est - Ouest)
10	Matadi	31	Tanganyika	51	Aketi
11	Moanda	32	Haut-Lomami	52	Watsa
12	Kimpese	33	Kolwezi	53	Mahagi
13	Lukaya	34	Lualaba	54	Tshopo II
14	Mai-Ndombe	35	Likasi	55	Tshopo I
15	Plateau				
16	Bandundu				
17	Kwilu				
18	Kwango				

[10] Il y a 62 circonscriptions réparties sur le territoire national. La ville de Kinshasa représentée sur la carte par un seul point compte 6 circonscriptions. De même Lubumbashi compte 3 circonscriptions urbaines. La carte situe les 55 entités territoriales auxquelles sont rattachées les circonscriptions.

Les circonscriptions ont été créées et mises en place par une ordonnance de 1933 et reconduites par la loi de 1973 qui énonce que le territoire national est divisé en circonscriptions foncières dont le Président de la République détermine le nombre et les limites. Les circonscriptions foncières étaient associées aux huit provinces de l'époque[11] et à la Ville de Kinshasa elle-même érigée en une seule circonscription foncière,[12] soit 9 circonscriptions foncières. Elles sont aujourd'hui au nombre de 62 et sont listées en annexe. Les nouvelles circonscriptions, créées le plus souvent par voie d'arrêté du Ministre des Affaires Foncières, correspondent soit aux anciens districts aujourd'hui transformés en provinces, soit aux territoires ou à des groupes de localités. La création de ces nouvelles circonscriptions dépend davantage du volume de demandes d'enregistrement dans une zone donnée.

La structure interne d'une circonscription foncière

Une circonscription foncière est un service public technique déconcentré, relevant de l'administration centrale du ministère ayant les affaires foncières dans ses attributions, en charge de la gestion du domaine privé de l'Etat. Placée sous les compétences d'un agent de l'Etat appelé « Conservateur des Titres Immobiliers », une circonscription foncière a pour attributions : (i) l'enregistrement des terres et des immeubles ; (ii) la délivrance des titres fonciers et immobiliers, iii) la conservation des archives foncières.

[11] Le Shaba (Katanga), Haut Zaire (Orientale), Bas Zaire (Bas Congo), Bandundu, Kivu (Nord Kivu, Sud Kivu et Maniema), Kasai Oriental et Kasai Occidental.

[12] Ordonnance n°74-149 du 2 juillet 1974 fixant le nombre et les limites des circonscriptions foncières de la République du Zaïre.

L'organisation des circonscriptions foncières répond aux standards fixés par l'ordonnance n°73-216 du 25 juillet 1973[13] qui fixe les attributions spécifiques de chaque bureau au sein des circonscriptions foncières. Chaque circonscription comprend deux divisions :

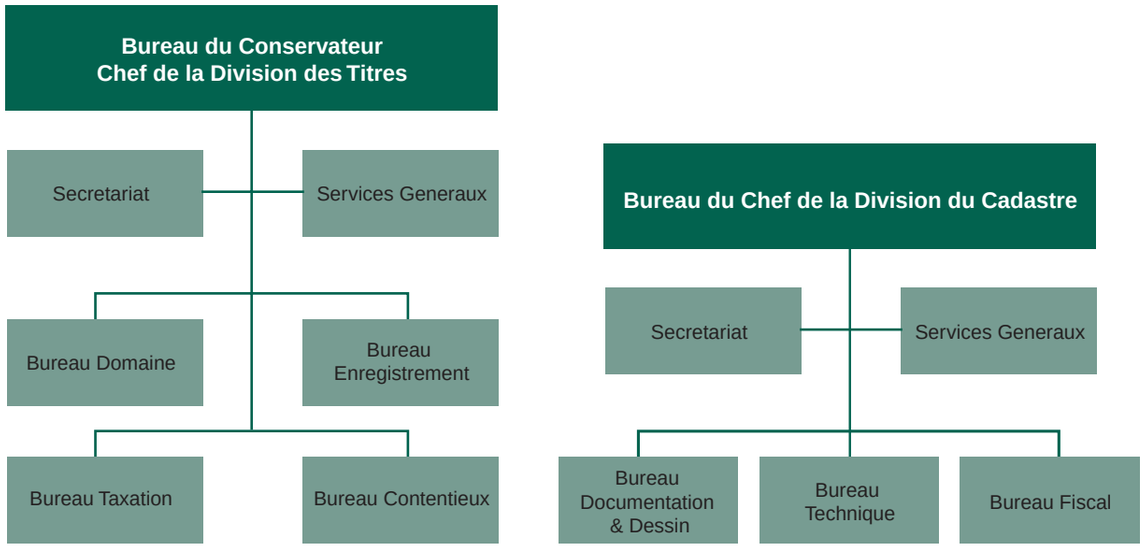
(i) une division des titres immobiliers chargée de la gestion des biens fonciers et immobiliers et dirigée par un Conservateur des Titres Immobiliers dont le visa engage juridiquement l'administration foncière ;

(ii) une division du cadastre dirigée par un Chef de Division du Cadastre responsable des aspects techniques.

Cette structuration est habituelle et consacre la division entre deux corps de métier : celui des juristes et des inspecteurs des Domaines chargés de l'administration et de la conservation des titres et celui des topographes chargés des levés de terrain et de la production de plans. Chaque Division se compose de Bureaux chargés de différentes tâches dans le traitement des dossiers :

[13] Ordonnance n°73-216 du 25 juillet 1973 fixant l'Organisation et le cadre organique des services publics de l'Etat, y compris les services de l'enseignement national, les services administratifs du conseil législatif et les services judiciaires, telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance n°80-109 du 21 avril 1980.

Organigramme d'une circonscription foncière



Les fonctions de chaque bureau sont détaillées en annexe.

Les ressources humaines des circonscriptions foncières

Les circonscriptions foncières étant des services déconcentrés de l'administration foncière nationale, leurs personnels sont des agents de l'Administration publique dont le recrutement, la mutation et la rémunération sont gérés par le Ministère de la Fonction Publique à Kinshasa. Le nombre réel des fonctionnaires affectés aux services fonciers ne semble pas connu avec précision. Un recensement des fonctionnaires effectué entre 2005 et 2010 dans 7 provinces sur 11 a néanmoins fourni quelques données, sans doute déjà dépassées, mais qui ont l'avantage de donner un aperçu sur l'importance et la structure du personnel affecté aux services fonciers de l'Etat.

Provinces	Superficie (km^2)	Population	Nombre d'agents des circonscriptions foncières	Catégorie du personnel des circonscriptions foncières	Effectifs	%
Bandundu	295 658	9 494 000	568	Agent régulier	145	
				Agent en situation litigieuse	27	
				Nouvelles unités	396	
Bas Congo	54 078	5 575 000	287	Agent régulier	145	
				Agent en situation litigieuse		
				Nouvelles unités	142	
Kasai Oriental	168 216	7 698 000	772	Agent régulier	151	
				Agent en situation litigieuse	113	
				Nouvelles unités	508	

Provinces	Superficie (km²)	Population	Nombre d'agents des circonscriptions foncières	Catégorie du personnel des circonscriptions foncières	Effectifs	%
Kasaï Occidental	156 967	6 118 000	352	Agent régulier	79	
				Agent en situation litigieuse	76	
				Nouvelles unités	197	
Maniema	132 250	2 333 000	429	Agent régulier	43	
				Agent en situation litigieuse	31	
				Nouvelles unités	355	
Nord Kivu	59 483	6 655 000	601	Agent régulier	190	
				Agent en situation litigieuse	51	
				Nouvelles unités	360	
Kinshasa	9 965	11 575 000	1 880	Agent régulier	1 580	
				Agent en situation litigieuse		
				Nouvelles unités	300	
Totaux	**876 617**	**49 448 000**	**4 889**	**Agent régulier**	**2 333**	**48%**
				Agent en situation litigieuse	**298**	**6%**
				Nouvelles unités	**2 258**	**46%**

Source : Résultats partiels du recensement national des agents et fonctionnaires de l'Etat par le Ministère de la fonction publique, 2011.

Des effectifs en deçà des enjeux — Dans ces 7 provinces, près de 5.000 agents sont en charge de la gestion des terres sur une superficie de près de 900.000 km² et pour une population de 50 millions d'habitants, soit une moyenne d'un agent foncier pour 10.000 habitants ou, selon une estimation grossière, d'un agent foncier pour 2.000 terrains si l'on compte un terrain pour une famille de 5 personnes. La répartition du personnel présente par ailleurs de grandes disparités. Kinshasa compte 1 agent foncier pour 6.000 habitants ; ce chiffre s'élève à 1 pour 19.000 pour le Bas Congo ou encore 1 pour 17.000 pour le Kasaï Occidental. Même approximatifs, ces chiffres montrent le décalage entre l'immensité des défis à relever et une administration foncière aux capacités limitées.

Le phénomène des « Nouvelles Unités » — La faible capacité de l'administration foncière est rendue encore plus critique par la structure du personnel et son niveau de formation. Trois types d'agents ont été identifiés au sein des circonscriptions foncières enquêtées :

(i) **Agent sous statut, payé :** il possède un numéro matricule et est pleinement reconnu par la Fonction Publique qui lui verse une rémunération mensuelle.

(ii) **Agent sous statut, non payé :** il possède un numéro de matricule, mais suite aux travaux de contrôle et d'identification biométrique des agents,[14] il a été retiré de la liste des agents de l'Etat (en raison d'un âge

[14] Dans le cadre de la Réforme de l'Administration Publique lancée en 2012, l'identification biométrique des agents de l'Etat a visé à réduire les effectifs de l'administration publique en identifiant les agents fictifs et ceux en âge de retraite. Cette première étape devait permettre une meilleure maitrise des ressources humaines et le rajeunissement du personnel. Le contrôle effectué dans chaque service a abouti à la cessation de paiement des salaires des agents en âge de retraite et de ceux en irrégularité auprès de la Fonction Publique (sans matricule, sans affectation, . . .). Simultanément, la Primature a décrété un moratoire sur tout recrutement administratif jusqu'à la fin de ces travaux d'assainissement. Aussi, les circonscriptions ont dû composer avec des effectifs parfois réduits au cinquième.

autorisant la retraite ou d'un dossier irrégulier). Il ne reçoit plus de salaire de la Fonction publique, mais fréquente toujours le service.

(iii) **« Nouvelles Unités » :** il s'agit d'agents sans matricule et non reconnus par l'administration centrale, qui sont « acceptés » par le service. Ce cas peut comprendre les agents dont les dossiers sont rejetés ou en attente de décision. L'agent bénéficie de l'autorisation du responsable pour accomplir les tâches du service au même titre que les agents sous statut. Sa rémunération est à la charge du service. Cette catégorie de personnel est appelée « Nouvelles Unités » dans le langage courant.

Le tableau ci-dessous montre un aperçu du statut du personnel des circonscriptions foncières visitées dans le Katanga :

Circonscription	Nombre total d'agents	Agents de la Fonction Publique, payés	Agents de la Fonction Publique, non payés	« Nouvelles Unités »
Kipushi, Titres Immobiliers	72	24	7	41
Lubumbashi Ouest, Titres Immobiliers	182	24		
Kipushi, Cadastre	170	9	25	136
Lubumbashi Ouest, Cadastre	172	11	33	128

Ces données témoignent de l'importance du personnel non rémunéré officiellement par l'Etat et appelé « nouvelles unités. » Plus que d'autres ministères, celui des Affaires foncières est fortement impacté par ce phénomène. Les chefs de Division font face à un dilemme de taille : leur service doit traiter un volume croissant de dossiers avec moins de personnel. Ils recourent donc de plus en plus aux « Nouvelles Unités » dont la rémunération repose sur des frais perçus directement auprès des usagers durant les procédures et de fonds propres revenant à la Division. Ainsi à l'échelle des 7 Provinces recensées, 46 % des agents sont des « Nouvelles Unités ». Il y a pratiquement autant de « Nouvelles Unités » que de personnel régulier. Dans le Katanga, seulement 5 à 33 % du personnel des circonscriptions foncières est en situation régulière. Certains services comptent jusqu'à 80 % de « Nouvelles Unités » qui recourent à divers mécanismes d'auto-rétribution que sont la surfacturation, les pratiques de commission, le trafic d'influence, les primes pour l'accélération des procédures, . . . et qui sont finalement payés par les usagers.

Là encore, Kinshasa présente une situation moins défavorable : 84 % des agents fonciers de la capitale sont des fonctionnaires réguliers tandis qu'ils ne représentent que 20 % des effectifs de la province du Kasaï-Oriental voire 10 % de celle du Maniema. Ces chiffres montrent un décalage évident entre le fonctionnement officiel de ces services et leur fonctionnement réel. Le recours à un personnel en grande partie non officiel pose un problème structurel qui handicape la gouvernance foncière en RDC.

La qualité du service rendu par les circonscriptions foncières dépend également de la compétence de ses agents. Or, il apparaît qu'en dehors des postes de chefs de Division, et en l'absence d'une procédure claire de recrutement, les agents sont intégrés au service sans profil de référence. Ils présentent une grande diversité de formations de base : sciences politiques, droit, math-physique, géométrie, . . . Ils sont formés aux tâches de leur poste par les agents du service sans qu'aucun renforcement spécifique ne soit mis en œuvre pour garantir l'appropriation des procédures et les missions de la circonscription. Aucun support documentaire sur les missions et tâches du service ou sur le circuit de traitement des informations n'est disponible. Il en résulte une détérioration de la qualité du service, notamment par la transmission d'une compréhension erronée ou approximative des prestations de service public et des procédures.

De toute évidence, l'érosion des ressources humaines de l'appareil administratif de l'Etat impacte fortement la capacité des circonscriptions à fournir les services nécessaires à la sécurisation foncière des administrés.

Le fonctionnement des circonscriptions foncières

Le fonctionnement des circonscriptions est une question difficile à aborder, tant l'information à ce sujet est laconique. S'il est admis que les moyens alloués par l'administration centrale au fonctionnement des circonscriptions restent dérisoires, il est extrêmement difficile sinon impossible d'obtenir une information transparente sur les dotations perçues par les circonscriptions foncières.[15] Suite aux entretiens avec les agents de quelques circonscriptions, quelques données éparses sur les budgets de fonctionnement des circonscriptions relevées ici et là donnent une indication des montants en jeu et des dysfonctionnements.

- Une Division rurale du cadastre reçoit un fonctionnement mensuel de 46.000 FC, soit environ $50, montant qui, du reste, est rarement perçu. En 2014, seuls deux paiements ont été effectués dans la circonscription visitée.
- Une circonscription foncière rurale dégage des recettes annuelles à hauteur de 61.000.000 FC, soit environ $65.000. Mais dans la circonscription visitée, la rétrocession au service collecteur n'est pas effectuée régulièrement.

[15] Les démarches pour recueillir les données complémentaires réalisées auprès des services n'ont pas abouti, en dépit de la présentation d'un courrier officiel du Secrétaire Général du Ministère des Affaires Foncières.

- Une circonscription foncière de Kinshasa a réalisé $150.500 de recettes en 2013 et a reçu la même année une dotation de fonctionnement de $2.115.
- Une Division urbaine du cadastre estime son besoin réel de fonctionnement annuel à 150 millions de francs soit environ $160.000.

Dans une autre circonscription foncière de Kinshasa, des données ont pu être recueillies sur trois années successives :

Recettes et fonctionnement d'une circonscription foncière de Kinshasa

	Recettes réalisées (FC)	Reversement au niveau central en $
2012	120.157.794	*Données non disponibles*
2013	99.568.514	*Données non disponibles*
2014	2.376.739	4.834$

Sur la base de ces informations, il apparaît un fonctionnement d'une grande opacité :

- Certaines circonscriptions foncières en milieu urbain peuvent réaliser des recettes de grande envergure, mais ces montants varient dans des proportions stupéfiantes, avec une baisse vertigineuse de $120 à 2 millions en trois ans ;
- Les circonscriptions foncières génèrent des recettes plus ou moins importantes, mais elles ne reçoivent pas en retour les moyens nécessaires au fonctionnement de leurs services. On peut donc s'interroger sur la source des moyens de fonctionnement de ces services publics et logiquement supposer que les circonscriptions foncières se financent directement sur les produits financiers issus de leur exercice. La rémunération et le fonctionnement des services s'effectuent également par la vente de terrains. Des enquêtes réalisées à Kinshasa ont montré que le traitement des « Nouvelles Unités » dépend essentiellement de primes modiques versées par la mairie de Kinshasa, sur décision du Gouverneur de la ville. Pour les encourager à poursuivre leur prestation, des mécanismes palliatifs ont été mis en place, notamment suite à des morcellements de terrains non mis en valeur, puis partiellement rétrocédés à l'administration qui les remet sur le marché. Le produit de la vente permettra de rémunérer les Nouvelles Unités à moins qu'une portion de terrain ne leur soit directement cédée.
- Il s'avère en fait que les sommes collectées par les circonscriptions ne remontent ni intégralement ni systématiquement au niveau central. Le niveau de rétrocession des recettes au niveau central est très faible, voire nul.
- Les fonds qui restent au niveau des circonscriptions ne sont pas non plus utilisés pour mettre en œuvre les procédures et faciliter le circuit opérationnel de traitement des dossiers. Aux frais officiels fixés par arrêtés s'ajoutent toujours des frais informels. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des montants liés à ces frais:[16]

[16] Données recueillies dans le territoire de Mitwaba, Circonscription de Kipushi, 2014.

Frais informels liés à l'enregistrement des droits fonciers

Demande de terre	20 000 FC = 22$
Indemnité de descente d'un technicien sur terrain due au technicien	50 000 FC = 55$
Achat de bornes (par borne et hors coût des matériaux de construction)	9 000 FC = 10$

En l'absence d'allocations budgétaires suffisantes de l'administration centrale, les circonscriptions ont mis en place des mécanismes internes qui génèrent des recettes pour couvrir leurs besoins de fonctionnement. La majorité des agents ne reçoivent pas de rémunération de l'Etat et ils adoptent des pratiques qui leur fournissent des revenus en facturant leur déplacement, la remise de dossier et les différentes approbations. Ces mécanismes palliatifs connus de tous mettent en cause la crédibilité des services publics fonciers, mais s'avèrent incontournables pour tout requérant s'il entend obtenir les services attendus. Ces mécanismes entretiennent par ailleurs le maintien de procédures complexes car à chaque étape correspond une source potentielle de rentes.

Ce phénomène est amplifié par la grande taille des circonscriptions foncières en milieu rural ce qui accentue leurs difficultés de déplacement. En l'absence de l'administration foncière, d'autres services s'arrogent le mandat de gérer les terres, engendrant ainsi des trafics d'influence, des accaparements de terres et des conflits de toutes natures.[17] Pour faire face à ce problème, les circonscriptions installent des antennes dans les territoires éloignés pour assurer une présence de l'administration foncière et servir de relais à leurs services.

Aussi, les services fonciers déconcentrés donnent l'impression d'être laissés à eux-mêmes et déconnectés du niveau central : les budgets de fonctionnement ne sont plus ou à peine versés, les recettes ne remontent plus, une large partie des agents est recrutée sur place, formée « sur le tas » et sans rémunération officielle. Les circonscriptions foncières sont éloignées des réalités des problèmes fonciers locaux en raison de l'inadéquation entre leur ressort territorial et les ressources dont elles disposent. Ce décalage entraîne l'apparition d'intermédiaires non reconnus légalement, qui se payent sur les procédures de formalisation des droits fonciers et rendent les coûts excessifs pour des populations pour la plupart peu fortunées. Les seules interventions sur terrain des services fonciers sont réalisées en réponse à des sollicitations des élites ou d'acteurs publics pour

L'antenne de la Circonscription du Haut-Katanga/Kipushi dans le territoire de Mitwaba

Le territoire de Mitwaba est situé au nord de la province du Katanga. Il est à 4 jours de route de Kipushi où se trouvent les bureaux de la circonscription foncière dont il dépend.

Installée à l'initiative du Chef de la Division du Cadastre, l'antenne est constituée de 2 agents formés dans les bureaux de la circonscription. L'un, chargé de l'administration (ayant la préséance) et l'autre chargé de la cellule technique qui est appuyé par 2 aides arpenteurs. Des instruments de travail (théodolite, jalons, rubans, . . .) leur sont confiés pour effectuer les taches techniques dévolues à la Division du Cadastre. La circonscription compte deux autres antennes situées dans le Territoire de Kambove (Katuzembe et Kambove), les antennes sont tenues de rendre compte mensuellement de leurs activités à la circonscription. Les agents qui animent ces antennes sont des Nouvelles Unités venues de Kipushi.

[17] Il a été relevé au cours des enquêtes de terrain que des élites locales, des forces militaires, des représentants de l'administration territoriale qui travaillent avec les concessionnaires privés, des inspecteurs du ministère de l'agriculture interfèrent au niveau local dans la distribution des terres ce qui entretient une certaine confusion dans les rôles et compétences respectifs.

procéder à quelques enregistrements de terrain. Ce constat n'a rien de nouveau et a déjà été évoqué depuis près de 20 ans (Mafikiri & Matthieu, 1998 ; Utshudi Ona, 2009). L'administration foncière est aujourd'hui loin d'une configuration institutionnelle favorable à la sécurisation massive des droits fonciers des populations rurales.

La performance des circonscriptions foncières

La performance d'un service foncier s'exprime en nombre de documents fonciers remis aux usagers dans un temps donné, en nombre de transactions enregistrées et par la fiabilité des droits reconnus ou actualisés. Elle peut normalement être évaluée en consultant les différents outils de gestion des informations foncières (registres et plans cadastraux) qui permettent de comptabiliser le nombre de terrains inscrits sur les registres et de mesurer les délais nécessaires à l'établissement d'un contrat de concession foncière ou d'un certificat d'enregistrement. Dans le cadre de cette revue, il n'a pas été possible de relever systématiquement les données recherchées, en raison de sérieuses déficiences du système de tenue documentaire au niveau des circonscriptions foncières. Il n'a pas été possible d'obtenir le nombre total de demandes de formalisation des droits sur une année, pour la simple raison que les registres consultés ne renseignent pas sur la date d'introduction d'un dossier. S'il est possible d'avoir le nombre de certificats et des contrats de concession foncière ordinaire établis sur une période d'une année, il n'a pas été, en revanche, possible de relever la moyenne de temps nécessaire au traitement d'un dossier au niveau d'une circonscription. Ces difficultés mettent en lumière les lacunes du système actuel de tenue documentaire et de gestion des informations foncières au niveau des circonscriptions foncières, et peuvent servir d'indications à la réforme foncière en cours.

Performance des circonscriptions foncières en milieu urbain

L'évaluation de performance présentée ci-dessous est donc limitée à des observations auprès de quelques circonscriptions de Kinshasa. A partir des registres consultés, une évaluation sommaire a été effectuée en tenant compte du nombre de contrat de concessions perpétuelles, de concessions ordinaires et de certificats d'enregistrement.

Nombre de contrats de concession et de certificats d'enregistrement établis par la circonscription de Lukunga

Année	Contrat de concession perpétuelle	Contrat de concession ordinaire	Certificat d'enregistrement
2012	904	84	265
2013	1 286	101	736
2014	986	123	308

Ainsi, la capacité annuelle de la Circonscription Foncière de Lukunga varie de 900 à 1.300 contrats de concession perpétuelle et de 80 à 120 contrats de concession ordinaires, préalables à la délivrance du certificat d'enregistrement, et de 260 à 730 certificats d'enregistrement. La performance moyenne de cette circonscription est donc une délivrance annuelle de 1.000 concessions perpétuelles, de 100 concessions ordinaires et de 300 certificats d'enregistrement. Depuis la période coloniale, le nombre de certificats d'enregistrement déjà délivrés par cette circonscription s'élève à 105.400, ce qui correspond à un total de 527 carnets de certificats d'enregistrement (chaque carnet comprenant 200 certificats). 10 % des certificats ont fait l'objet d'annulation. La circonscription foncière de Lukunga couvre six communes urbaines (Ngaliema, Gombe, Lingwala, Barumbu, Kinshasa et Kintambo) qui totalisent une population d'un peu plus de 1.100.000 habitants. A raison de 5 personnes par ménage, on peut faire l'hypothèse de 220.000 ménages qui disposeraient chacun d'une parcelle

résidentielle, soit près de 200.000 terrains. Compte tenu de 95.000 terrains déjà certifiés,[18] on peut faire l'hypothèse pour cette circonscription d'un stock de 105.000 parcelles qui restent à formaliser.

Si l'objectif est de parvenir à une formalisation exhaustive des droits fonciers, et à raison d'une vitesse moyenne de certification de 300 terrains par an, il faudrait par conséquent 95 années pour délivrer des contrats de concessions pour toutes les parcelles de la circonscription et 350 années pour parvenir à leur consécration finale par le certificat d'enregistrement.

Le traitement des mêmes données au niveau de la Circonscription Foncière de Mont-Ngafula permet de dégager des conclusions identiques :

Nombre de contrats de concession et de certificats d'enregistrement établis par la circonscription de Mont-Ngafula

Année	Contrat de concession perpétuelle	Contrat de concession ordinaire	Certificat d'enregistrement
2012	234	5	539
2013	221	16	1 073
2014	280	21	1 184

La performance moyenne de la circonscription Foncière de Mont-Ngafula correspond à la délivrance annuelle de 250 concessions perpétuelles, de 15 concessions ordinaires et de 930 certificats d'enregistrement. Cette circonscription couvre trois communes urbaines (Mont-Ngafula, Kisenso et Makala) qui comptent une population de 896.000 habitants. A raison de 5 personnes par ménage, on peut faire l'hypothèse de 179.000 ménages qui disposeraient chacun d'une parcelle résidentielle, soit près de 180.000 terrains. Le nombre de certificats d'enregistrement déjà délivrés par cette circonscription n'est pas connu, mais on peut faire l'hypothèse pour cette circonscription de 100.000 parcelles à formaliser.

Là encore, si l'objectif est de parvenir à une formalisation exhaustive des droits fonciers, et à raison d'une vitesse moyenne de certification de 930 terrains par an, il faudrait un peu plus d'un siècle pour parvenir à la délivrance d'un certificat d'enregistrement pour chaque parcelle.

Les différences de performance entre les circonscriptions de Mont Ngafula et de Lukunga tiennent probablement davantage d'un niveau de demande sociale de sécurisation foncière plus élevé à Mont-Ngafula. Dans cette circonscription périurbaine plus récente, l'insécurité foncière est plus prononcée, ce qui pousse les usagers à formaliser davantage leur bien immobilier. Lukunga est constituée de communes plus anciennes, plus structurées et où les risques de perte des droits fonciers et des conflits sont moindres.

Performance des circonscriptions foncières en milieu rural

Les enquêtes menées dans le Katanga (Village de Kaponde), dans le Nord Kivu (chefferies des Baswagha, en territoire de Lubero ; des Bashu, en territoire de Beni et le secteur des Bapere, en territoire de Lubero) et dans le Kasai (village de Bena Lwanga) indiquent que les surfaces occupées par les communautés locales ne sont

[18] Cette estimation du nombre de terrains déjà enregistrés tient compte de 105.400 certificats délivrés moins 10 % de certificats annulés, soit un solde de 94.860 certificats.

ni loties, ni couvertes de plans cadastraux, encore moins enregistrées dans les registres tenus par des circonscriptions foncières.

La répartition des terres entre familles et individus disposant de droits fonciers coutumiers sur des terres rurales n'est pas formalisée par les services de l'Etat, et relève de coutumes locales qui découlent d'ententes et d'accords entre familles, sous l'autorité de leurs chefs traditionnels. Ces situations échappent au contrôle des circonscriptions foncières, qui n'y interfèrent point en raison de (i) l'absence d'intérêt pour les communautés locales à formaliser leurs droits fonciers coutumiers collectifs ; (ii) des faibles capacités financières des villageois pour supporter les coûts de la formalisation ; (iii) de l'éloignement des communautés rurales ; et (iv) de l'absence de repères légaux applicables à l'enregistrement et à la documentation des droits coutumiers. Cependant, au sein des espaces dont l'accès est régulé par des normes coutumières, certaines portions de terres font l'objet de transactions commerciales et finissent par être concédées à des tiers, à la suite d'une procédure dite de vacances des terres.

Les procédures d'enregistrement des droits et des transactions

La procédure de formalisation des droits fonciers diffère selon qu'il s'agisse de terres urbaines ou rurales, chacune de ces deux catégories étant régie par des règles spécifiques conformément à la loi foncière de 1973 (article 60). Dans la configuration actuelle, les terres comprises dans les villes et les communes sont urbaines, tandis que les terres des chefferies et secteurs constituant les territoires sont des terres rurales, régies principalement par le droit coutumier.

Signalons également que les terres figurant dans des zones péri-urbaines posent question. En effet, les processus de création et d'extension des villes se sont déroulés sans purger au préalable les droits fonciers coutumiers. Dès lors, des communautés traditionnelles ont été intégrées dans les villes à la suite de découpages issus de décisions administratives prises sans consultation avec les groupes concernés. Ce phénomène a fini par donner lieu aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire national, à une catégorie de terres dites « urbano-rurales », qui a fait émerger une catégorie de subdivision administrative dite « groupement incorporé ». Ces entités, bien qu'intégrées dans les villes, continuent à être administrée sur une base coutumière par des chefs traditionnels. En leur sein s'appliquent conjointement le régime coutumier et le régime du droit foncier et administratif, notamment en matière de gestion et des transactions foncières.

Déroulement pratique des procédures foncières en milieu urbain

La loi de 1973 et l'ordonnance de 1980 sont restées assez sommaires sur les conditions de formalisation des droits fonciers urbains. Elles indiquent la forme par laquelle la demande de terre doit être faite, les mentions qu'elle doit comporter, selon qu'elle émane d'une personne physique ou d'une personne morale, ainsi que les différentes autorités compétentes (article 183). Il faut enfin combiner ces dispositions avec les articles 223 et 224 qui organisent la gestion des informations foncières par le biais des registres fonciers. Faute de précisions découlant d'un texte spécifique, les administrations foncières ont mis en œuvre une procédure de formalisation assez complexe.

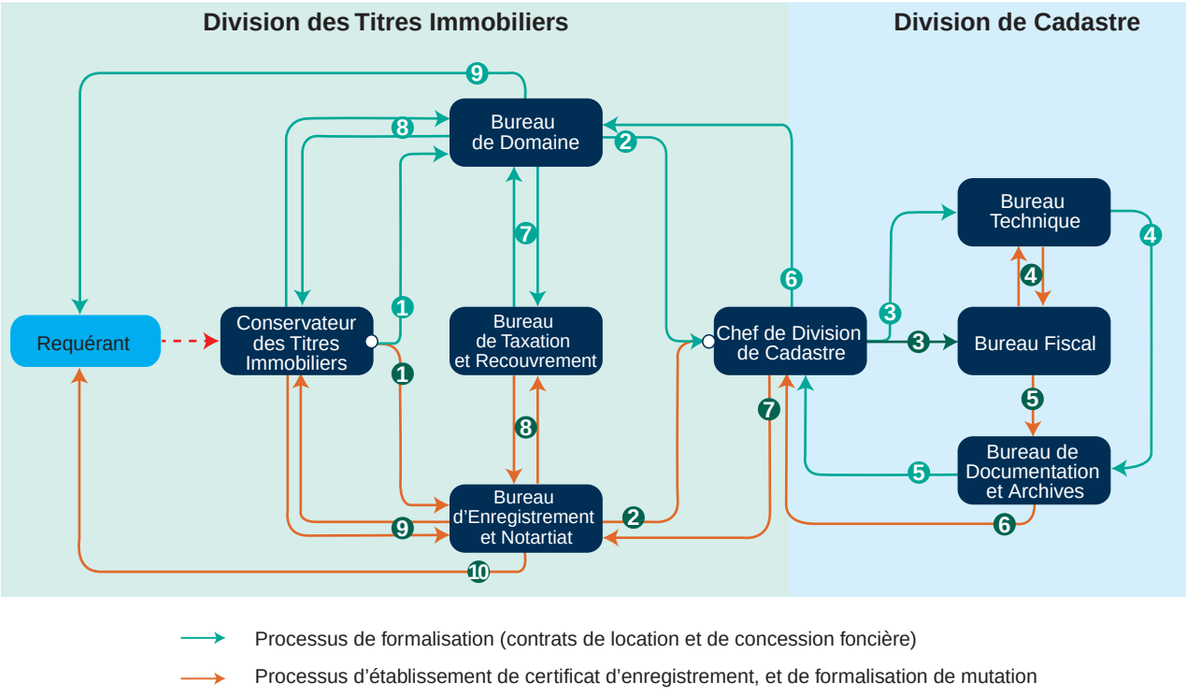
Les entretiens avec les circonscriptions foncières visitées, à Kinshasa, au Katanga et au Nord Kivu et le recoupement des informations recueillies ont permis de dégager le parcours-type d'un dossier de demande de terre, en partant de la demande de terre jusqu'à la délivrance du certificat d'enregistrement, selon des pratiques devenues courantes au sein des circonscriptions foncières.

La procédure d'enregistrement des droits fonciers par conversion

De manière générale, la procédure d'enregistrement des droits sur un terrain à mettre en valeur comprend trois grandes phases : (i) le contrat de location ; (ii) le contrat de concession ; et (iii) le certificat d'enregistrement.

Les deux premières phases sont prises en charge par le Bureau du Domaine, tandis que la troisième relève du Bureau d'Enregistrement & Notariat. Ces trois phases forment un processus de formalisation par conversion du contrat de location en contrat de concession, détaillée en annexe.

Schéma de formalisation des droits fonciers par conversion



Ce schéma présente la procédure relative à un premier enregistrement. Elle comprend les phases et étapes suivantes :

Phase 1 : Obtention d'un contrat de location — Circuit bleu, étapes de 1 à 9

1. Saisine du Conservateur et demande de terre. Traitement de la demande et ouverture de dossier par le Bureau du Domaine.
2. Transmission de la demande **à la Division du Cadastre pour** travaux techniques.
3. **Réalisation des travaux techniques.** Les travaux techniques se soldent par l'établissement de 3 documents : (i) le procès-verbal de constat des lieux ; (ii) le procès-verbal de mesurage et bornage ; et (iii) le croquis de la parcelle.
4. Positionnement cartographique du terrain concerné sur le plan cadastral, création de la parcelle de terre et attribution du numéro cadastral.
5. Signature des croquis et fin des travaux techniques.
6. Préparation du projet du contrat, première signature par le Conservateur et établissement de la note de frais.

7. Calcul, ordonnancement et apurement des frais.
8. Apposition de la deuxième signature par le conservateur.
9. Intervention du bureau du domaine et retrait du contrat par le bénéficiaire. Cette intervention consiste à inscrire le dossier dans le registre des contrats de location dit « Modèle A » et, d'autre part, dans l'ouverture d'une fiche où seront retracées toutes les transactions futures liées à ce terrain. Dès lors que ces deux formalités sont accomplies, le bureau du domaine, par le biais de sa cellule intervention, procède à la remise de la copie en original du contrat de location ou d'occupation provisoire au bénéficiaire. Le contrat temporaire a pour objet la mise en valeur du terrain par le demandeur, conformément à sa destination et dans les délais légaux requis. Le contrat de location a une durée initiale de 3 ans, et une durée totale de 7 ans, tandis que le contrat d'occupation provisoire a une durée de 5 ans, renouvelable un fois. Le non-respect de ces délais de mise en valeur donne droit à l'Etat de récupérer le terrain en vue d'une réattribution éventuelle.

Phase 2 : Obtention contrat de concession[19]

1. Saisine du Conservateur et requête pour l'obtention du certificat d'enregistrement.
2. Examen de la requête d'obtention du certificat d'enregistrement et établissement de la demande des travaux.
3. Transmission de la demande des travaux techniques.
4. Constat de mise en valeur. Si la mise en valeur est avérée, la division du Cadastre dresse (i) le procès-verbal de constat de mise en valeur et le procès-verbal de mesurage et bornage, assorti d'un croquis.
5. Vérification du nouveau positionnement de la parcelle mise en valeur.
6. Vérification du dossier technique.
7. Préparation du projet du contrat, première signature par le Conservateur et établissement de la note de frais.
8. Calcul, l'ordonnancement et l'apurement des frais.
9. Apposition de la deuxième signature par le conservateur et intervention du bureau du domaine et transmission au bureau du domaine pour (i) inscription du contrat converti dans le registre correspondant (Modèle B) ; et (ii) inscription sur la fiche parcellaire.
10. Remise de la copie originale du contrat de concession foncière au requérant.

Phase 3 : Obtention du certificat d'enregistrement[20]

1. Réception du contrat et préparation du certificat d'enregistrement.
2. Constat de conformité et descente sur terrain.
3. Vérification du nouveau positionnement de la parcelle mise en valeur.
4. Avis technique.
5. Préparation du certificat d'enregistrement.

[19] Le dossier reprend de nouveau le « circuit bleu ».

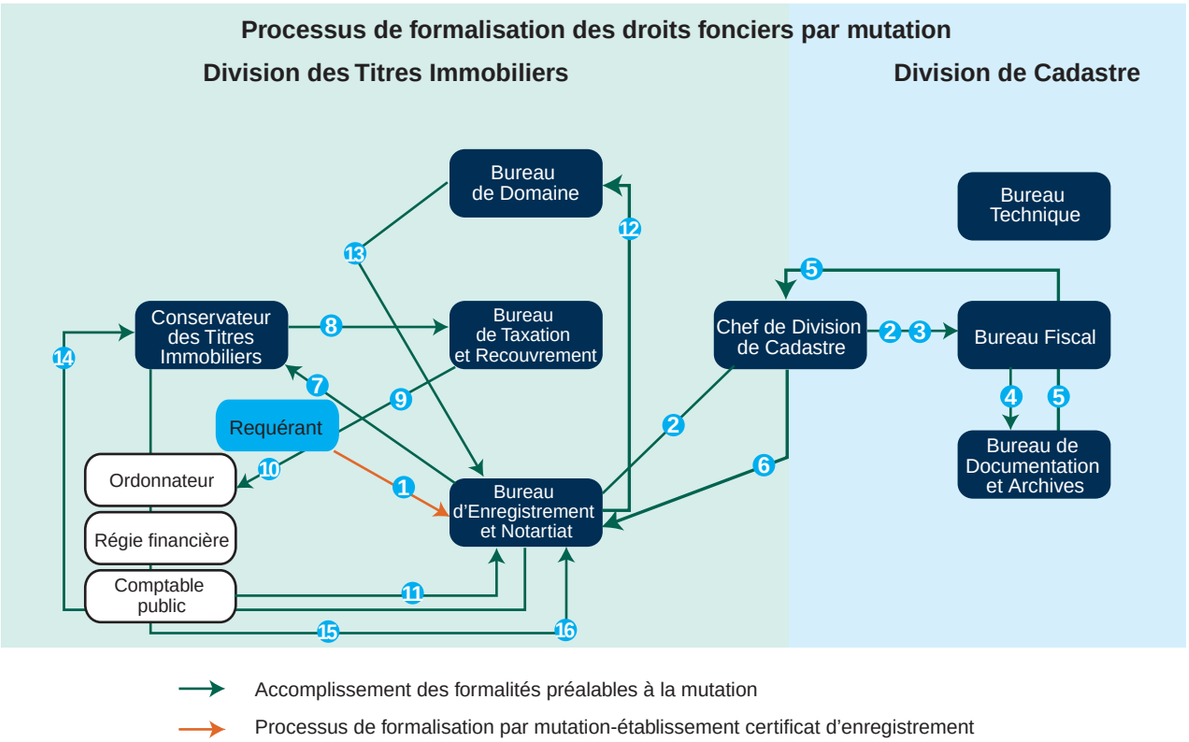
[20] Circuit orange dans le schéma

6. Etablissement de la note de frais et l'apurement.
7. Mise à jour des données et transmission du certificat au Conservateur.
8. Signature du certificat d'enregistrement et inscription dans le registre correspondant.
9. Remise du certificat d'enregistrement au requérant.

La procédure de formalisation par mutation[21]

La mutation consacre tout changement du certificat d'enregistrement, qu'il soit consécutif à une vente, une succession, une donation, un apport, une fusion, un morcellement ou un jugement. Il implique dès lors le remplacement de l'ancien certificat en vue de l'établissement d'un nouveau au profit du nouvel acquéreur. Tous les actes énumérés ci-dessus doivent avoir été passés sous forme authentique pour pouvoir fonder une mutation.

Schéma de formalisation des droits fonciers par mutation



La mutation d'un certificat d'enregistrement se réalise selon les étapes suivantes :

1. Formalités préalables à la mutation. Elles sont menées au niveau du bureau d'enregistrement et notariat à deux niveaux : (i) présentation de l'acte authentique qui fonde la mutation, de l'ancien certificat d'enregistrement en original délivré au bénéficiaire, et des pièces d'identité des parties ; (ii) vérification de la qualité des parties.
2. Réalisation des travaux techniques. par le géomètre qui établit (i) le procès-verbal d'expertise ; (ii) le croquis de la parcelle et des constructions érigées ; et (iii) la note d'usage.

[21] La procédure de mutation est également détaillée en annexe.

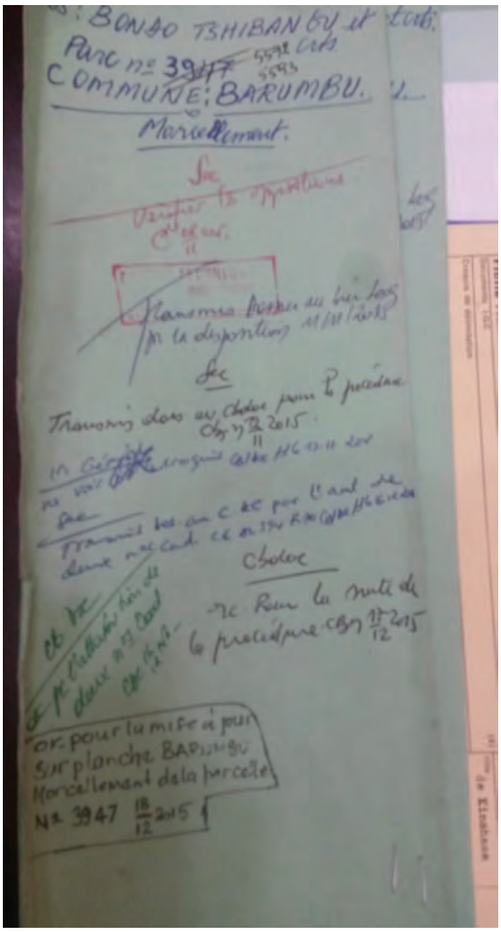
3. Vérification de la conformité des travaux techniques par le chef du bureau fiscal.
4. Paraphe du croquis et inscription des mentions substantielles au dossier par le chef du bureau documentation.
5. Signature du croquis et fin des travaux techniques.
6. Etablissement et paraphe de la note de frais par le chef du bureau d'enregistrement et de sa transmission à la signature du conservateur des titres immobiliers.
7. Signature de la note de frais et transmission du dossier au bureau taxation et recouvrement.
8. Calcul et établissement de la note de perception.
9. Acquittement des frais.
10. Apurement des frais payés.
11. Préparation du nouveau certificat d'enregistrement.
12. Mise à jour des données.
13. Paraphe et rédaction de la lettre de transmission du certificat d'enregistrement par le chef du bureau d'enregistrement.
14. Signature du nouveau certificat d'enregistrement par le conservateur.
15. Enregistrement du certificat d'enregistrement dans le registre modèle B.
16. Remise du nouveau certificat d'enregistrement au requérant.

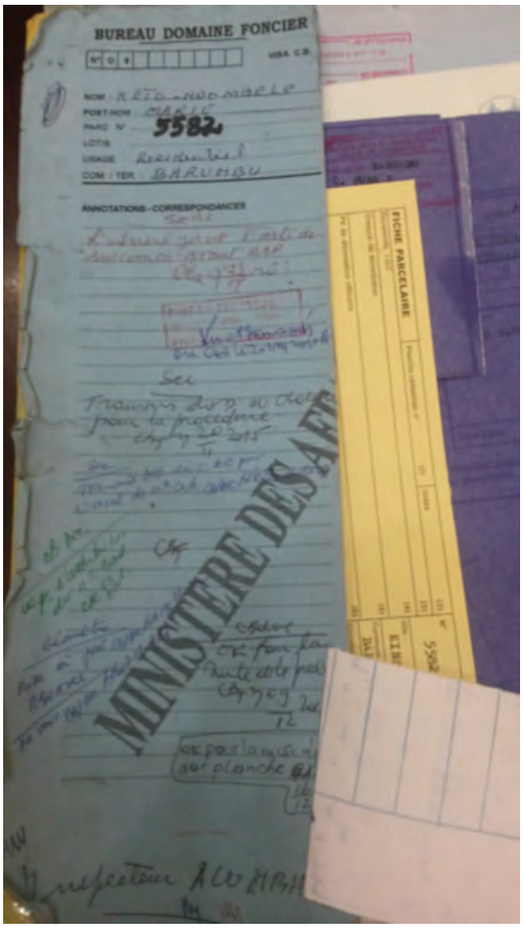
Analyse critique des procédures foncières en milieu urbain

Ces procédures sont déroutantes de complexité et de lourdeur. Ainsi on ne compte pas moins de 27 étapes pour obtenir un certificat d'enregistrement dans une commune urbaine et il faut passer par 16 étapes pour une simple transaction. Le dossier pour un certificat d'enregistrement doit effectuer deux fois le même parcours pour obtenir un contrat de location puis un contrat de concession. Il faut payer différents frais à trois reprises différentes et trois descentes sur terrain doivent être organisées. Les vérifications sont systématiques et nécessitent de nombreux aller-retours au sein des circonscriptions foncières. Le requérant doit suivre un véritable « parcours du combattant » auprès d'un grand nombre de services administratifs : (i) le bureau du conservateur ; (ii) le bureau domaine foncier (services secrétariat, dactylographie, cellule intervention . . .) ; (iii) le bureau du chef de division cadastre ; (iv) le bureau technique (services secrétariat, expert géomètre, . . .) ; (v) le bureau fiscal (services secrétariat, expert géomètre, . . .) ; (vi) le bureau de la documentation et archives (services secrétariat, ingénieur géomètre, . . .) ; (vii) le bureau d'enregistrement et notariat, (services secrétariat, dactylographie, cellule rédaction . . .); (viii) le bureau taxation et recouvrement (services secrétariat, ordonnateur, comptable).Une fois cette procédure sophistiquée accomplie, il faudra engager un nouveau parcours tout aussi complexe au moment de vendre ou de morceler la parcelle certifiée. De telles procédures ne peuvent que détourner les usagers d'un enregistrement légal de leur droit sur une parcelle. C'est, à terme, autant de risque de conflit et de diminution du potentiel fiscal.

Ces deux photos donnent un aperçu du nombre d'annotations qui peuvent être faites pendant la procédure de formalisation d'un droit foncier et des va-et-vient entre différents bureaux au sein d'une même circonscription. Elles représentent également un indicateur du nombre et du volume des coûts informels auxquels l'évolution du dossier peut être soumise. L'analyse de la pratique administrative a d'ailleurs révélé une application de procédures quelque peu éloignée des textes. En effet, les dossiers sont introduits à la circonscription via **un système « d'initiateur ».** Ce système associe à chaque dossier un agent de la circonscription, qui va personnellement suivre et garantir le traitement du dossier à travers les différents bureaux. Selon de nombreux

Photos de dossiers de requête de certificats d'enregistrement



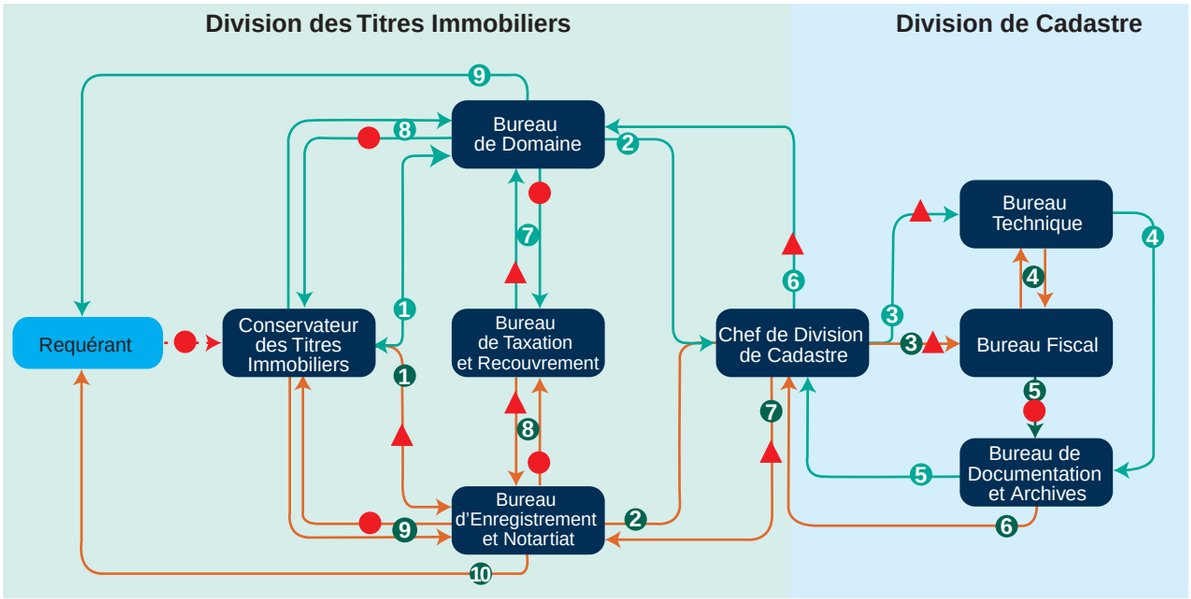


témoignages, cet agent traite personnellement avec le requérant en lui transmettant les exigences de chaque bureau et en lui expliquant les moyens d'obtenir des résultats (motivations, interventions, . . .).

Des usagers dont les témoignages ont été recueillis admettent volontiers leur méconnaissance de la procédure officielle de formalisation et confirment la nécessité d'un contact au sein de l'administration foncière pour activer le traitement de leur dossier. Ceux qui ont personnellement mené de front les démarches administratives ont souligné la longueur du traitement de leur dossier (8 ans et plus) pour obtenir le simple contrat de location. Ce délai peut être réduit à quelques semaines pour les requérants qui ont suivi le système d'initiateur et et qui peuvent engager des moyens financiers conséquents. D'autres se plaignent d'avoir été victime d'escroqueries lors de tentatives antérieures d'acquisition d'un certificat : disparition de l'agent avec les fonds perçus, achat d'une parcelle déjà attribuée à un tiers, perte de dossier. Dans l'ensemble, les usagers rencontrés doutent de l'aboutissement de la procédure, qu'ils soient conseillés par un « initiateur », ou qu'ils traitent seuls leur propre dossier.

Les facteurs de ralentissement et de blocage de la procédure sont nombreux. Certains sont introduits directement par la loi, d'autres par l'action de l'administration et d'autres encore du fait du requérant lui-même.

Identification des risques de ralentissement de la procédure de formalisation des droits fonciers



- La formalisation d'un droit foncier repose sur un système déclaratif. Pour qu'un bien foncier soit inscrit et enregistré, le requérant doit le demander auprès de l'administration. Il faut préciser que trois demandes successives doivent être effectuées par le requérant pour le contrat de location, pour le contrat de concession foncière et enfin pour le certificat d'enregistrement.
- Le titulaire d'un contrat de location dispose de 3 ans pour faire constater la mise en valeur de son terrain et demander un contrat de concession. C'est la mise en valeur qui lui permet de passer à l'étape du contrat de concession. La durée de procédure de conversion du contrat de location en concession est donc fonction de la capacité du requérant à la mise en valeur de son terrain.
- La capacité financière du requérant détermine la vitesse de traitement de son dossier. Au cours des différentes étapes, le requérant doit s'acquitter de frais officiels ou informels. Tant que ceux-ci n'ont pas été acquittés le dossier ne peut avancer.
- La vitesse de la procédure dépend du recours à un initiateur et à ses aptitudes à faire avancer un dossier. L'initiateur peut ainsi activer le traitement en obtenant différents actes en un temps record ou le ralentir du fait de la multitude de dossiers qu'il gère, ou de l'absence de fonds mis à sa disposition par le requérant. La rapidité de ses prestations est directement reliée au montant négocié avec le requérant. Plus la somme est conséquente, plus rapide est le traitement. Il a été entendu dans une circonscription du Katanga qu'un contrat de location est obtenu en deux semaines avec une enveloppe globale de $300.
- La disponibilité des agents est déterminante. Ce facteur concerne principalement les géomètres du Bureau technique de la Division du Cadastre et les rédacteurs du Bureau du Domaine en charge de la rédaction des contrats. Ces deux postes jouent un rôle prépondérant dans la vitesse de traitement des dossiers. L'inadéquation entre le volume de demandes reçues et le nombre restreint des agents assignés est un des facteurs limitants.

- La rupture dans la production des formulaires officiels. Les certificats d'enregistrement sont des imprimés produits par la Banque Centrale du Congo et fournis par la DGRAD. Or il arrive fréquemment que les circonscriptions en manquent. Dès lors, toutes les demandes de certificat sont mises en attente jusqu'à la livraison des carnets de certificats.
- L'intervention de services extérieurs. Il advient au cours du traitement d'un dossier que les circonscriptions foncières soient confrontées aux interventions d'un certain nombre de services non concernés par la gestion foncière (autorités politiques, militaires, judiciaires, . . .). L'accélération de leurs dossiers, placés « en haut de la pile », provoque inévitablement un ralentissement des autres dossiers.
- Les usagers se contentent des contrats de location et ne sont pas motivés par le certificat d'enregistrement. La plupart des requérants cherche à obtenir un contrat de location, et éventuellement un contrat de concession, mais aucune mesure ne les incite à aller vers le certificat d'enregistrement, sauf en cas de conflit potentiel. Le bénéfice additionnel du certificat d'enregistrement n'est pas évident aux yeux des usagers. Toutefois, l'augmentation des demandes d'hypothèque qui exige la détention d'un certificat sur son bien foncier, peut faire évoluer cette perception.

Aussi les délais de procédures sont très variables et diffèrent d'un cas à l'autre. Il en est de même pour les coûts d'établissement des contrats et du certificat, pour lesquels nous n'avons pas réussi à obtenir d'informations fiables, sinon quelques entretiens avec des titulaires de certificats fonciers :

Dans l'ensemble, ces coûts semblent d'un niveau très élevé notamment au regard de la valeur des terrains. Dans certains cas et selon les témoignages entendus, **la valeur de la procédure d'enregistrement des droits peut dépasser la valeur du terrain.**

B. Sylvain/Quartier Golf

Oui je suis propriétaire de la parcelle depuis 1990, je l'ai acheté dans un quartier lotis par le Cadastre, après avoir déposé une demande de terre au bureau du domaine. Cela m'a pris 8 ans, soit jusqu'en 2008, pour obtenir le contrat de location. En 2012, j'ai dépensé 300$ à la division du cadastre et 300$ aux titres fonciers en vue de l'établissement d'un certificat d'enregistrement. Depuis l'achat de mon terrain à ce jour, je n'ai jamais rencontré de problèmes quelconques qui troubleraient la jouissance de ma parcelle. Sauf que le processus d'acquisition des documents est trop long et trop coûteux.

B. Jeannot/Quartier Kalubwe

Je suis propriétaire de la parcelle depuis 1995. Je l'ai racheté à l'ancien propriétaire à 1500$. Celui-ci détenait déjà un contrat de location. J'ai demandé au cadastre d'établir un nouveau contrat de location précédé d'une expertise sur la mise en valeur. Les démarches m'ont coûté 300$. Puis, il fallait passer à l'autorisation de bâtir précédée de la validation du plan. Puis, c'était les travaux de construction. Le certificat d'enregistrement obtenu nous a coûté 2000$ en 2015, soit vingt ans après, en raison des frais exorbitants. A plusieurs reprises, j'ai effectué mes démarches seuls pour obtenir les documents, comme pour régler le différend survenu avec un voisin. Le processus vous laisse un ressenti de stress, de l'incertitude, un sentiment d'injustice, et d'arbitraire. Il faut protéger les droits des citoyens.

K. Christophe/Quartier Karavia

Propriétaire de la parcelle depuis 2011, j'avais été mis au courant du lotissement par un agent du cadastre auprès duquel j'ai introduit une demande de terre, et obtenu le contrat de location 3 semaines plus tard. Les frais d'achat de la parcelle étaient fixés à 1000$. Et le contrat de location m'a couté 300$. J'ai reçu une preuve de paiement indiquant la somme payée. J'ai connu un problème de limites et une tentative de spoliation. Le problème est encore en cours à ce jour. Je me suis rendu compte que c'est le même agent de l'administration qui m'a aidé à acquérir le terrain qui l'a vendu à la personne qui essaie de s'en emparer.

Les procédures foncières en milieu rural

Le droit de jouissance des communautés locales

Les terres rurales font l'objet de droits fonciers coutumiers des communautés locales, définis par la loi n°73-021 comme des droits de jouissance, collectifs ou individuels, qui s'exercent sur le domaine privé de l'Etat. Ces droits de jouissance sont un concept mis en avant en 1973 lorsque toutes les terres ont été domanialisées, avec cette conséquence que seul l'Etat Congolais en est le propriétaire exclusif. En vertu de l'article 388, les communautés locales exercent des droits de jouissance collectifs sur les terres rurales du domaine foncier privé de l'Etat, sur lesquelles elles disposent de droits d'usage subsidiaires pour habiter, cultiver et/ou exploiter d'une manière quelconque, individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux, les terres qu'elles occupent.

Cependant, le droit de jouissance détenu par les communautés locales n'a pas été organisé. Une ordonnance présidentielle[22] devait être prise pour les réglementer (article 389), or ce texte n'a jamais été promulgué. Cette ordonnance aurait pu fixer les modalités par lesquelles les droits fonciers des communautés locales devraient être formalisés, c'est-à-dire cartographiés, enregistrés et transférés. En l'absence de ce texte, il est, dès lors, juridiquement impossible pour les communautés locales d'obtenir collectivement (en tant que communautés) ou individuellement (en tant que personne physique habitant une communauté rurale) des certificats d'enregistrement sur les terres occupées sur une base coutumière. En conséquence, la propriété présumée de l'Etat sur les terres rurales se superpose avec les droits coutumiers fonciers des communautés locales et l'enregistrement des droits fonciers coutumiers ne peut faire référence à aucune disposition juridique.

Les communautés locales se contentent généralement de la maitrise coutumière qu'elles exercent sur leurs terres, et ne demandent pas plus. Ainsi, les individus membres des communautés locales exercent des droits fonciers individuels d'usufruit sur les terres communautaires, et non des droits de propriété (LGAF, 2014 ; Kifwabala, 2004). Comme les droits coutumiers fonciers collectifs, ces droits individuels ne peuvent être ni enregistrés, ni titrés faute d'instruments légaux prévus à cet effet. Il semble néanmoins que de nouvelles dynamiques d'individualisation du rapport à la terre se font jour dans différentes provinces de la RDC, soit au profit de résidents des communautés, soit au profit de tierces personnes.

L'édit provincial du Nord-Kivu en matière de gestion des terres coutumières

L'édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en Province du Nord-Kivu (Paluku et al., 2014) est considéré comme une première tentative pour combler le vide juridique créé par l'absence de l'ordonnance pour réglementer les droits de jouissance sur les terres des communautés locales. Cet édit provincial détermine les droits et obligations des chefs coutumiers et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières. Il impose aux chefs coutumiers de délivrer à un détenteur d'un espace de terre un titre foncier coutumier adapté aux usages locaux. Il exige également de toute autorité coutumière percevant une redevance foncière de fournir une preuve de paiement. Ces deux documents devraient servir de bases écrites à une sécurisation foncière de la tenure des communautés locales.

Cet édit propose également les bases d'un mécanisme de résolution de conflits sur la terre. Il impose en effet une procédure préalable de conciliation comme condition de recevabilité de toute action judiciaire portant sur les conflits fonciers coutumiers. Cette conciliation devra se faire auprès du Comité Foncier Agricole, un organe de règlement des conflits fonciers ruraux créé à cet effet. En cela, cet édit rejoint la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture dont l'article 26 dispose que « *les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant l'organe consultatif provincial* ». La composition,

[22] Dans la configuration juridique et institutionnelle actuelle, issue de la constitution du 18 février 2006, ce serait un décret du Premier Ministre.

l'organisation et le fonctionnement du Comité Foncier Agricole doivent faire l'objet d'un arrêté du Gouverneur de Province ou du Ministre provincial des affaires foncières.

En outre, cet édit interdit formellement toute forme de discrimination à l'égard de la femme pour ce qui concerne le droit d'accès à la terre en milieu rural ; il oblige les chefs coutumiers à prendre les mesures nécessaires pouvant encourager la promotion des droits des femmes à accéder à la terre.

Acquisition par procédure de « vacance de terres »

Il importe de signaler que si les communautés ne peuvent obtenir des titres sur leurs terres coutumières, certaines portions de leurs terres peuvent être cartographiées et enregistrées au profit de particuliers, qui initient des demandes des terres auprès des administrations foncières. Ces terres sont alors concédées à la suite d'une enquête dite de vacance des terres, qui prévoit la consultation des communautés. Les conclusions de cette consultation doivent être consignées dans un procès-verbal, sans cependant garantir un consentement préalable des communautés concernées, ni un quelconque droit à des compensations. Par contre, elle reconnaît à l'administration foncière la prérogative d'attribuer la terre ainsi demandée au requérant, si, dans les six mois à dater de la demande, aucun accord n'est trouvé entre ce dernier et la communauté concernée. Il s'agit là d'une source d'insécurité foncière pour les communautés, qui peut être à la base de nombreux conflits.[23]

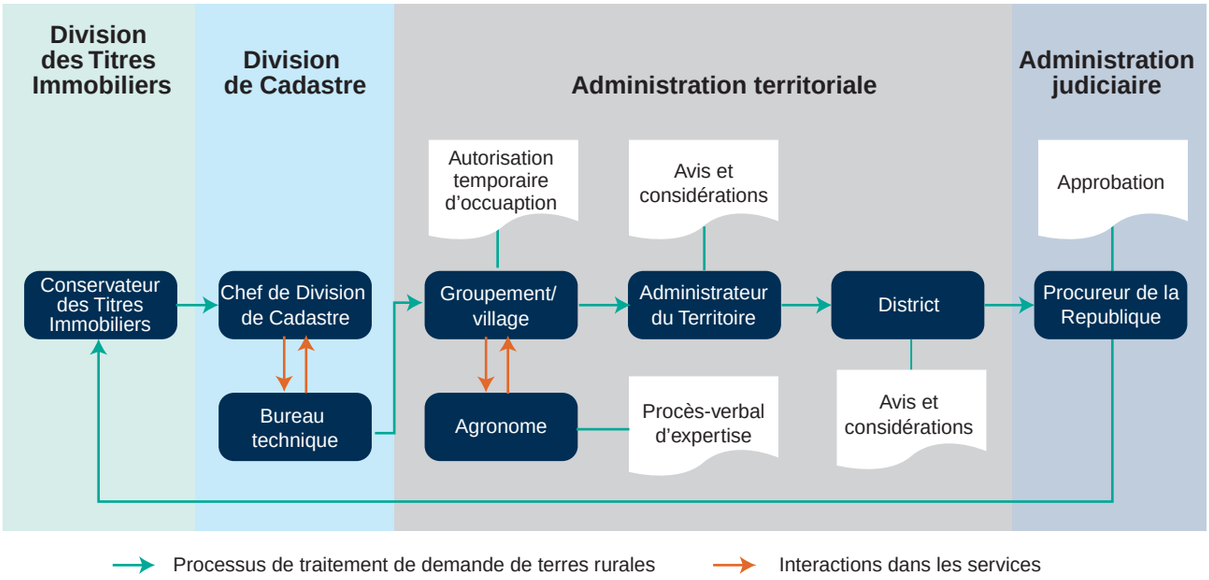
La procédure d'enquête de vacance des terres se déroule de la manière suivante :

1. **Demande auprès du Conservateur des Titres Immobilier :** la demande est déposée devant le Conservateur qui procède par le biais du Bureau du Domaine à l'ouverture du dossier et prépare la demande de travaux à transmettre à la Division du Cadastre.
2. **Enquête sur terrain :** le Chef de la Division du Cadastre ordonne aux géomètres du Bureau Technique d'effectuer une enquête sur site afin de vérifier si les terres rurales sont vacantes. Les géomètres du Bureau technique se rendent sur les terres communautaires pour s'enquérir de la propriété coutumière de la zone sollicitée. Il rencontre le chef du village ou le chef de groupement. Au niveau local, l'autorité coutumière représentée par un notable et un expert agronome accompagnent les géomètres pour déterminer la parcelle de terre sollicitée et établir la vacance.
3. **Procès-verbal d'expertise agronomique :** l'expert agronome rend compte du déroulement de la descente, en rédigeant le procès-verbal d'expertise d'un terrain à usage agro-pastoral, qu'il transmet à l'autorité coutumière.
4. **Autorisation d'occupation de terre autochtone :** l'autorité coutumière du village, du Groupement ou de la Chefferie émet une Autorisation temporaire d'occupation de terre autochtone. Une copie de ce document est délivré au requérant et une autre envoyée pour avis et considération à l'Administrateur du territoire.
5. **Transmission et approbation :** l'Administrateur du territoire après avoir rendu son avis, transmet le dossier pour un autre avis au Commissaire de district. Le Commissaire de district rend son avis sur le dossier et transmet le dossier ainsi complété au Procureur de la République pour approbation. Le Procureur de la République approuve le dossier et le renvoie au Conservateur des Titres Immobiliers pour la poursuite de la procédure d'octroi.

Dans la pratique, il semble que les étapes 3 et 4 soient parfois escamotées et que des approbations soient réalisées quelques mois après l'enquête de terrain sans attendre l'autorisation d'occupation émise par l'autorité coutumière.

[23] Sur ce point précis, l'orientation prise dans le cadre de la réforme forestière pourrait renforcer les garanties aux droits fonciers coutumiers des communautés locales. En matière forestière, aucune affectation du domaine forestier de l'Etat en terme de création d'aires protégées, d'attribution des concessions forestières ou de découpage de toute unité forestière d'aménagement n'est possible, si le requérant ou l'entité bénéficiaire n'apporte pas la preuve d'un accord écrit, dûment passé avec la ou les communautés locales dont relève coutumièrement la forêt (Mpoyi, 2013).

Procédure d'attribution d'une concession à usage agricole sur des terres rurales par voie d'enquête de vacance de terres



Les initiateurs de ces procédures se limitent souvent à l'obtention du procès-verbal de vacance de terre pour faire valoir leurs droits et pour tenter de maîtriser des terres des communautés rurales.

Or *la procédure de vacance de terres ne consacre aucun droit particulier sur la terre* — Le seul procès-verbal d'enquête de vacance de terre ne confère aucun droit foncier particulier à son bénéficiaire, qui reste exposé aux risques d'éviction par l'Etat. Les procès-verbaux de vacance de terre ne sont que des outils permettant d'attester que les services de l'administration foncière et le requérant ont bel et bien consulté les communautés locales concernées et d'autres ayant-droits éventuels et que, le cas échéant, celles-ci ont cédé volontairement ou de manière forcée leurs terres. Un requérant qui s'arrête à ce niveau ne garantit pas encore ses droits sur la terre. Pour être conformes, ces allocations par déclaration de vacance des terres doivent faire l'objet de travaux techniques cadastraux suivis de l'établissement d'un contrat d'occupation provisoire, d'une durée de 5 ans, pour permettre au requérant de mettre en valeur le terrain suivant la destination convenue. C'est le constat de la mise en valeur qui donne lieu au contrat de concession foncière, généralement d'emphytéose, d'une durée de 25 ans, confirmé ensuite par un certificat d'enregistrement.

L'accès à ces terres reste informel et empêche l'Etat de les fiscaliser– L'occupation de ces terres sur la base d'un procès-verbal d'enquête de vacance de terre relève toujours de l'informel. Il est difficilement envisageable que leurs bénéficiaires puissent être répertoriés comme redevables de l'impôt foncier. C'est la formalisation de ces terrains qui les fait rentrer dans l'assiette de l'impôt foncier. La perspective d'échapper à l'impôt peut inciter à rester au niveau du procès-verbal d'enquête de vacance de terre. Les coûts associés peuvent aussi constituer un facteur de dissuasion pour la formalisation des droits fonciers.

Les terrains acquis par la vacance de terres sont faiblement mis en valeur — Il est ressorti que les terrains à usage agricole, d'élevage ou d'agroforesterie obtenus à la suite de l'enquête de vacance de terre ne sont que très faiblement mis en valeur. En définitive, ces terres ne profitent ni aux bénéficiaires, parce qu'ils ne les valorisent pas, ni aux communautés locales, qui les ont perdues, encore moins à l'Etat, qui ne peut les fiscaliser. Un état

de lieux des concessions « zaïrianisées » **dans l'ancienne province du Kivu** (GLTN, 2015) fournit quelques chiffres sur la défaillance des acquisitions par vacance de terres. Dans la Province du Nord Kivu, sur 255 acquéreurs identifiés, seuls 22 ont apuré leurs dettes, 72 n'ont pas réalisé de mise en valeur et 162 n'ont aucun dossier auprès de l'administration. Même cas de figure dans le Sud Kivu où, sur 169 acquéreurs identifiés, 9 acquéreurs ont réglé leurs redevances soit 6% ,18 n'ont pas réalisé de mise en valeur et 142 acquéreurs n'ont aucun dossier. L'étude montre que 80 % des biens zaïrianisés en 1973 sont actuellement occupés illégalement et moins de 20 % des acquéreurs sont en ordre avec l'administration. D'autre part, plus de 90 % des concessions zaïrianisés dans les trois Provinces de l'ancien Kivu ne sont pas rentabilisées : certaines sont exploitées en mode traditionnel, d'autres sont abandonnées ou leurs équipements sont dégradées compte tenu de faibles capacités de gestion.

L'État n'accepte les demandes de concessions que si elles sont utilisées pour la production agricole (Van Leeuwen, Van des Haar, 2014) mais il n'a pas les moyens d'exercer un contrôle suffisant des concessions. Aussi, la mise en valeur de ces concessions passe le plus souvent par des contrats de métayage et de location coûteux, peu favorables aux agriculteurs locaux et qui les maintiennent dans un système de droits précaires. Les métayers peuvent être expulsés de leurs terres lorsque ces dernières sont vendues à un nouveau propriétaire et deviennent des paysans sans terre. Dans certains cas de concessions où le bail a expiré, les occupants sont toujours tenus de reverser une partie de leur récolte. Une autre étude réalisée dans la même région informe que sur les 27 concessions inventoriées dans les groupements de Batangi-Mbau et Baswagha en Territoire de Beni, 10 voient leurs limites contestées (Paluku, 2014).

Les mécanismes d'expropriation et d'indemnisation

L'expropriation des terres pour cause d'utilité publique est régie par la loi n°77-001 du 22 février 1977. Les droits susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique sont des droits couverts par un titre. Les droits de jouissance des communautés locales sur les terres domaniales sont également éligibles à l'indemnisation, en dépit du fait qu'ils ne sont pas immatriculés (article 1). Les droits d'occupation non reconnus légalement (tels ceux constatés par les fiches parcellaires, par des attestations d'occupation ou de propriété ou des livrets de logeurs établis après 1973) ne sont pas éligibles à l'indemnisation en cas d'expropriation. La mesure qui est appliquée à leur égard est celle de l'expulsion, qui ne donne pas lieu à l'indemnisation.

L'article 2 énonce que l'utilité publique peut s'étendre aux nécessités les plus diverses notamment dans les domaines de l'économie, des services publics, de la sécurité, du tourisme, des plantations et de l'élevage et suppose que le bien repris par l'Etat aura une affectation utile à tous. C'est à l'expropriant (le Ministre des affaires foncières ou le Président de la République) de démontrer l'utilité publique attachée au projet. L'arrêté ministériel ou l'ordonnance présidentielle ordonnant l'expropriation doit déterminer la nouvelle affectation des biens ou du périmètre ainsi que les biens à concéder, en plus de l'identité des personnes à exproprier et les biens concernés. Les cas les plus récents d'expropriation pour cause d'utilité publique ont été décidés dans la Ville de Kinshasa, dans le cadre de travaux de rénovation urbaine.

L'écart entre le cadre légal et la pratique administrative est important. Il a été observé dans quelques cas que les ménages installés spontanément ont bénéficié d'indemnisations, du moins pour certains, (cas du site IEM et FONAMES dans la Ville de Kinshasa) ; dans d'autres cas, les personnes affectées ont été expulsées sur ordre de la Ville (comme ceux qui se sont installés sur les emprises des chemins de fer).

Le problème des installations spontanées vient du manque d'instruments de planification spatiale et du contrôle de leur mise en œuvre. Et pourtant, il existe des officiers de police judiciaire assermentés en matière d'habitat, compétents pour constater des infractions en matière d'occupation spatiale illégale. Ce dispositif n'étant pas mis en œuvre de manière systématique, des habitations se construisent illégalement, au vu et au su de l'Etat et ses services. Elles finissent par être couvertes de titres établis par les services compétents de l'Etat, lequel se voit finalement en situation de devoir indemniser des ménages initialement établis de manière irrégulière.

La RDC ne dispose pas de voies de recours particulières en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. A défaut d'entente entre l'expropriant et l'exproprié sur le montant des indemnités, une procédure spécifique est mise en œuvre. Lorsque cette procédure aboutit et que le tribunal ordonne les indemnités dues aux expropriés, celles-ci doivent être payées au plus tard dans les quatre mois qui suivent la date du jugement. Passé ce délai, l'exproprié peut poursuivre l'Etat et demander l'annulation de l'expropriation (article 18).

Le cadre institutionnel de gestion du contentieux foncier

La RDC ne dispose pas d'institutions spécifiques chargées de la gestion des conflits fonciers ou immobiliers. Ceux-ci sont portés devant les cours et tribunaux ordinaires. Les parties en conflit foncier doivent suivre la voie judiciaire ordinaire et les affaires relevant du foncier sont donc portées devant le Tribunal de Grande Instance et si besoin, devant la Cour d'Appel.

La part du contentieux foncier dans les arbitrages réalisés par les institutions judiciaires est conséquente et témoigne des imperfections de la régulation des droits sur le sol. Une consultation des registres (civil et pénal du premier et deuxième degré) du Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Gombe et de la Cour d'Appel de Kinshasa/Gombe a permis de dégager la proportion de conflits fonciers et immobiliers sur l'ensemble des affaires traitées pendant trois années, de 2012 à 2014.

Part des litiges fonciers et immobiliers portés devant le Tribunal de Grande Instance de Gombe — dossiers civils

Année	Nombre total de dossiers	Dossiers Foncier et Immobilier
2012	1 724	468
2013	1 612	548
2014	1 689	600
Total	5 025	1 616

Part des litiges fonciers et immobiliers portés devant la Cour d'Appel de Gombe — dossiers civils — dossiers civils

Année	Nombre total de dossiers	Dossiers Foncier et Immobilier
2012	845	122
2013	744	86
2014	1 471	94
Total	1 589	302

Il est couramment admis que les conflits fonciers engorgent les tribunaux et certaines estimations annoncent que 80 % du contentieux relève du foncier. Cette enquête montre que un tiers des dossiers civils portés devant le TGI de Gombe sont liés à un problème foncier. Ce chiffre, inférieur aux estimations habituellement véhiculées dans l'opinion, reste très conséquent.

La proportion du contentieux foncier qui monte en appel est relativement faible et ne représente que 20 % des cas, dans la mesure où une partie des affaires sont réglées en première instance et où la partie perdante estime ne plus avoir d'espoir de résolution en sa faveur.

Les dispositifs de fiscalité foncière

Cadre légal de la fiscalité foncière

Le régime fiscal applicable au domaine foncier et immobilier est défini par deux textes établis lors de la réforme fiscale de 1969, à savoir (i) l'Ordonnance-loi n° 69-006 du 10 février 1969 relative aux impôts réels et (ii) l'Ordonnance-loi n° 69-009 du 10 février 1969 relative aux impôts cédulaires sur les revenus. Ces deux textes ont institué trois types d'impôt qui portent sur (i) la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties ; (ii) la superficie des concessions minières et d'hydrocarbures et (iii) les revenus provenant de la location de bâtiments et de terrains.

Ces impôts ont été initialement considérés comme relevant du pouvoir central. Au fur et à mesure de réformes en faveur de la décentralisation, l'impôt sur la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties et l'impôt sur les revenus locatifs sont devenus provinciaux. L'Ordonnance-loi n°13/001 a ensuite donné délégation aux assemblées provinciales et aux entités territoriales décentralisées pour fixer les règles de perception des taxes et impôts qui relèvent respectivement des compétences des provinces et des ETD. Ces règles déterminent l'assiette, le taux et la période de paiement de ces taxes et impôts fonciers.

L'impôt foncier est loin de représenter la recette attendue pour financer le développement des différentes provinces et entités territoriales locales, dans la mesure où l'obligation de payer l'impôt s'est dissipée au fur et à mesure du temps, et notamment depuis la réforme fiscale intervenue en 1969. Compte tenu d'un marché des matières premières très favorable à l'époque, la réforme fiscale de 1969 a eu à minimiser la ponction fiscale sur les personnes physiques et leurs biens, au point de la faire disparaître. La restauration d'une culture fiscale dans un contexte de faible gouvernance nécessitera une approche progressive en minimisant les taux d'imposition et en développant des systèmes de recensement fiscal simples et peu coûteux.

Une fiscalité bloquée par l'absence d'informations foncières

La fiscalité foncière n'en reste pas moins peu opérante. La Cellule Financière et Fiscale du Gouvernorat de Kinshasa a relevé en 2012 que sur un potentiel de 538.744 propriétés foncières et immobilières, seuls 3.691 contribuables (0,7 %) ont payé l'impôt foncier. En 2013, environ 60.000 contribuables se seraient acquittés de leur impôt (LGAF, 2013). Les facteurs limitants sont liés aux contraintes suivantes :

- **L'information foncière fait défaut.** Dans la mesure où il n'existe pas de système d'informations foncières fiable et régulièrement mis à jour, l'administration fiscale est dénuée de tout outil permettant d'organiser le recensement fiscal sur les terrains. Facteur aggravant, certaines administrations entretiennent un certain secret sur les données qu'elles génèrent, ce qui prive de la base nécessaire à l'évaluation et la taxation foncières. Cette confidentialité ne permet pas la confrontation des éléments d'évaluation. Le Répertoire des assujettis qui comprend la liste des contribuables enregistrés et leurs déclarations reste l'unique base considérée par l'administration fiscale. Son accès est restreint aux seuls agents fiscaux.
- **Absence d'un système fiable d'échange des données.** Les administrations foncière et fiscale ne disposent d'aucun outil d'échanges de données, ce qui empêche l'établissement d'un registre des redevables de l'impôt foncier. Chaque administration dispose d'une liste qu'elle réserve à l'usage de ses propres services.
- **Les dispositions légales en matière de fiscalité sont parfois incohérentes** comme en témoigne l'exemple de la Ville de Kinshasa. Le mode de tarification de l'impôt foncier est double car il peut imposer à la fois les personnes physiques et morales en fonction de la superficie bâtie et non bâtie de leurs biens et taxer forfaitairement les personnes suivant le barème appliqué à la localité et sans considérer la valeur vénale du bien foncier. Ce système forfaitaire est mis en place temporairement et par défaut compte tenu de l'absence de documentation foncière.

Campagne « impôt foncier personnes physiques »

Lancée par le gouverneur de la Ville de Kinshasa le 25 aout 2012, la campagne de l'impôt foncier « personnes physiques » s'est poursuivie jusqu'au 31 mars 2013. Elle avait pour objectif de maximiser le produit de l'impôt foncier et d'actualiser le répertoire des contribuables. Dans cette perspective, le Ministère provincial des finances a édicté une série de nouvelles mesures pratiques : utilisation d'une déclaration simplifiée, paiement par voie bancaire, mise à contribution des bourgmestres et des chefs de quartiers et mise en œuvre d'une caisse mobile dans les localités à couverture bancaire insuffisante ou inexistante. Cette campagne a permis de répertorier 538.000 contribuables en 7 mois. Il a permis à des propriétaires fonciers et immobiliers encore jamais déclarés de s'acquitter pour la première fois de leur impôt sur le foncier. Cette campagne ouvre de nouvelles perspectives. Lorsque toute l'assiette de l'impôt foncier sera connue et maitrisée, il sera mis fin au système forfaitaire ainsi qu'au formulaire de déclaration. Il est attendu une modernisation du Cadastre et la rationalisation du système de contrôle des occupations des parcelles pour établir des bases de données foncières fiscales plus structurées.

A Kinshasa, des expérimentations ont été réalisées pour un recensement physique de toutes les parcelles de la Ville. L'action a été engagée à l'initiative du Gouvernement Provincial, en recourant aux chefs de quartier pour identifier les contribuables.

Cette campagne de relance de l'impôt foncier impliquant agents des finances, bourgmestres et chefs de quartier a permis de construire une information sur l'occupation réelle des parcelles, assortie d'une perspective fiscale. Elle a également permis de créer une collaboration directe entre les services de proximité (quartier et commune) et les services ayant la charge de l'impôt foncier (Direction Générale des Recettes de Kinshasa — DGRK). Elle ouvre une perspective intéressante en faveur d'une gestion intégrée des droits fonciers et du recensement fiscal. En effet, dans un système fiscal basé sur la déclaration, une base de données partagée entre services fonciers et fiscaux et collectivités locales est un préalable à la gestion des biens fonciers, cela pour au moins deux raisons :

- L'implication du niveau local est un moyen efficace pour mettre à jour aisément et à moindre coût l'information foncière détenue par les circonscriptions, et partant, pour disposer de bases fiscales ajustées à la réalité des occupations foncières.
- La mise à jour de l'information foncière dépend de la fiscalité : les usagers sont incités à déclarer toute transaction foncière pour ne plus avoir à payer d'impôt sur un bien immobilier qu'ils ont vendu.

En sus des impôts fonciers, il existe d'autres recettes, non fiscales, relatives à la gestion des terres du domaine privé de l'Etat. Ces terres sont concédées contre l'acquittement de frais administratifs et d'un loyer annuel fixé par voie réglementaire. L'ordonnance n°74-148 du 02 juillet 1974 détermine les normes de référence pour la fixation des prix, loyers et redevance dans les circonscriptions urbaines, tandis qu'un règlement qui lui est annexé détermine ces normes pour les terres situées en dehors des circonscriptions urbaines. Un arrêté interministériel pris conjointement par les Ministres de finances et des affaires foncières détermine et met à jour les taux de ces droits et redevances.

Dans la pratique, les coûts d'acquisition d'une parcelle de terre relevant du domaine privé de l'Etat sont généralement payés, il en est autrement des redevances annuelles et de l'impôt foncier sur les parcelles domaniales concédées. Ces derniers, qui participent aux ressources propres des provinces, sont rarement perçus, pour

des raisons liées à la défaillance du système de collecte. Il ressort de cette analyse succincte sur la fiscalité foncière que :

- ***Le dispositif de fiscalité foncière se limite pour l'essentiel à la ville. En milieu rural, la fiscalité foncière n'a pas cours.*** Elle se limite à la perception occasionnelle de rentes foncières sur le domaine privé de l'Etat concédé.
- ***La fiscalité foncière est très peu opérante, faute d'un système d'informations foncières*** sur lequel réaliser le recensement fiscal.
- ***Les différentes administrations en charge de l'impôt sur les terrains ne communiquent pas.*** La collaboration entre les administrations foncières (cadastrales, enregistrements, taxation) et l'administration fiscale reste à construire pour améliorer le système de prélèvement des droits, taxes et impôts fonciers.
- ***Des améliorations du dispositif fiscal sont possibles***. L'initiative susmentionnée du Gouvernement de Kinshasa a montré qu'une action relativement simple pouvait permettre une amélioration significative de l'identification des contribuables et, le cas échéant, de l'augmentation des revenus liés au foncier. Cette expérience concrète ouvre la voie à des modalités alternatives d'enregistrement des occupations foncières.

Les professions auxiliaires du secteur foncier

Le notaire, le géomètre et l'expert immobilier sont des professions auxiliaires qui participent aux processus de formalisation des droits fonciers et des transactions.

Le notaire

La profession du notaire est régie par deux textes : (i) l'ordonnance-loi n°66-344 du 9 juin 1966 relative aux actes notariés (article 18 et 19) et (ii) le décret n°010/002 du 26 janvier 2010 portant création des Offices notariaux. Le notaire est un officier public assermenté, nommé par le Ministre en charge de la Justice. Ses attributions portent sur deux tâches principales : (i) conférer l'authenticité aux actes juridiques et contrats rédigés par les parties ou par lui-même et ; (ii) légaliser les signatures sous-seing privé. La première attribution consiste dans l'établissement d'un acte notarié rattaché au document qu'il authentifie, tandis que la seconde consiste en l'apposition du seau notarial et la signature du notaire sur des documents privés.

Jusqu'en 2010, il n'y avait pour l'ensemble du pays que 11 notaires, tous situés dans les chef- lieux des provinces. Cette centralisation rendait la fonction notariale peu efficace dans le traitement des dossiers. Ce constat a conduit le Gouvernement à réviser le cadre juridique de la fonction du notaire dans la série de mesures prises pour l'amélioration du climat des affaires. Aussi, en 2010, le décret n°010/002 a apporté une série d'innovations : (i) la création d'un ou de plusieurs offices notariaux dans chaque ville et chaque commune et chef-lieu du territoire ; (ii) la fixation du nombre, du siège et du ressort de chaque office notarial par voie d'arrêté du Gouverneur ; (iii) la désignation d'un agent public qualifié pour remplir les fonctions du notaire, désigné par le Ministre de la Justice. A Kinshasa, le Gouverneur a donc créé par arrêté quatre nouveaux offices notariaux (Lukunga ; Funa ; Amba ; Tshangu) dont les sièges sont établis dans les communes urbaines de la Gombe, de Kalamu, de Matete et de N'djili. Le notaire conserve jusqu'à présent un statut de fonctionnaire assermenté. Il n'intervient pas dans le règlement du contentieux.

Le décret de 2010 est intervenu quelques jours avant la loi autorisant l'adhésion de la RDC dans le système juridique de l'OHADA.[24] L'une des conséquences de cette adhésion est d'engager la RDC à adopter une loi

[24] Loi n° 10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la RDC au Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

pour promouvoir un notariat libéral, en rupture avec un notariat rattaché à la fonction publique. L'orientation de l'OHADA est de faire du notaire un juriste libéral et auxiliaire de justice, comme l'avocat, qui s'occupera de la sécurisation des actes juridiques et des contrats signés. La profession de notaire pourra ainsi prévenir les conflits fonciers et de succession. Une plus grande implication du notaire pourra ainsi désengorger les tribunaux avec un traitement à la source des conflits liés aux successions (Harissou, 2011).[25]

Si la nouvelle loi devant fixer la fonction du notaire ne dispose pas autrement, la libéralisation de la profession notariale tiendra compte de la compétence reconnue aux Conservateurs des Titres Immobiliers pour authentifier les actes liés à la transmission des droits inscrits aux registres fonciers. Ainsi, le requérant n'aura pas besoin de faire authentifier auprès du notaire l'acte par lequel il a acquis un bien foncier. Cette authentification peut être obtenue à la circonscription foncière, ce qui limitera d'autant la compétence d'un futur notaire libéral en matière foncière.

Le géomètre

Le géomètre est un agent qualifié pour procéder aux opérations de mesurage et de bornage des terres. Il doit être agréé, pour pouvoir procéder officiellement aux opérations topographiques relatives aux terres. Les conditions de son agrément sont précisées par une ordonnance de 1926. Le décret du 20 juin 1960 précise les modalités du mesurage et du bornage officiel des terres : le bornage est obligatoire non seulement pour les propriétés privées, mais également pour tous les terrains couverts par un titre écrit, tandis que les terres occupées coutumièrement ne sont pas concernées. La fonction du géomètre en matière foncière n'a été officiellement reconnue qu'en 1963 par ordonnance pour fixer le diplôme et le titre de géomètre et les modes opératoire du mesurage et bornage des terres.

Cette ordonnance distingue deux titres de géomètres : (i) le géomètre du niveau A2 de l'enseignement secondaire et professionnel, qui est formé par l'Ecole Nationale du Cadastre et des Titres immobiliers (ENACTI)[26] et le géomètre du niveau supérieur, autrefois formé par l'Institut Supérieur des Géomètres experts immobiliers (ISG). Le géomètre formé par l'ENACTI est mis à la disposition du Cadastre Foncier, au sein des circonscriptions foncières. Il est assermenté. L'ingénieur du niveau supérieur est appelé « ingénieur géomètre topographe ». Il passe trois ans d'études supérieures, après avoir accompli une année de préparatoire. Une fois gradué, il est appelé à passer deux ans d'expérience professionnelle, avant de revenir et obtenir le diplôme d'ingénieur. A ce jour, les ingénieurs géomètres topographes ne sont pas structurés en un corps organisé, comme c'est le cas aujourd'hui des experts immobiliers.

L'expert immobilier

L'expert immobilier est une fonction récente créée par décret n°13/032 du 25 juin 2013 portant règlementation de l'exercice de la profession d'expert immobilier et qui vise à assainir le marché immobilier et à rationaliser les évaluations immobilières. L'expert immobilier est défini comme une profession libérale, personne physique ou morale, dont le métier consiste à définir la valeur vénale ou locative d'un bien, d'un droit foncier et d'un droit immobilier. Il est assermenté devant la Cour d'Appel. Ce décret structure la profession et confie à une « Chambre des experts immobiliers de la République Démocratique du Congo » le mandat de tenir un registre pour l'inscription de ses membres. La rémunération des prestations de l'expert immobilier fait l'objet d'un contrat passé avec son client, conformément à une tarification fixée par la chambre. Il est difficile, à ce jour, de savoir combien d'experts immobiliers sont enregistrés et assermentés, étant donné que l'existence physique de la chambre est encore embryonnaire.

[25] Les experts membres de l'Association du notariat francophone ainsi que les députés et les sénateurs congolais élaborent un projet de loi sur le notariat libéral en RDC.

[26] Cette Ecole fut créée en 1973 pour assurer la formation et la mise à niveau des techniciens du Cadastre suivant les besoins spécifiques du Ministère des Affaires Foncières. Elle forme les arpenteurs, les géomètres du cadastre ainsi que les notaires.

Les auxiliaires de l'administration n'interviennent pas ou peu dans la gestion foncière. Les professions auxiliaires à l'administration foncière n'interviennent que marginalement dans le processus de formalisation des droits fonciers et dans les transactions foncières. L'ensemble du dispositif reste très largement contrôlé par la sphère publique.

3. Pratiques de gestion foncière en milieu rural et urbain

Les pratiques locales de gestion des terres sont marquées par un recours à différents systèmes de normes qui compliquent les jeux fonciers locaux. Aux systèmes fonciers coutumiers initiaux s'est superposé un dispositif juridique étatique dit moderne. La gestion foncière en RDC se réalise localement par des dispositifs d'administration foncière qui combinent une régulation par la coutume, par l'Etat et par le marché. Cette section apporte un éclairage sur les dispositifs locaux d'administration foncière, tant en milieu urbain que rural, sur les modes de reconnaissance locaux des droits fonciers et les transactions foncières qui se développent en marge des procédures prévues par les textes. La question de l'accès de la femme à la terre sera examinée dans ce contexte.

Quarante-trois ans après l'adoption de la loi de 1973, de grandes incertitudes subsistent sur la capacité de l'Etat à sécuriser les droits fonciers et les pratiques locales sont mises en place pour gérer l'absence d'un service public de gestion foncière de proximité. Ces pratiques ont généré de nouvelles normes à la fois coutumières et administratives, auxquelles la majorité des Congolais urbains et ruraux se réfèrent. A la veille d'une réforme foncière, ces dispositifs et pratiques restent à évaluer pour déterminer s'ils peuvent servir de repères pour améliorer la sécurisation des droits fonciers. Après avoir examiné le dispositif administratif légalement chargé de gérer le domaine foncier de l'Etat et organiser l'attribution des droits fonciers, il s'agira dans cette section d'observer les catégories d'acteurs qui, sans en avoir reçu légalement les compétences, se sont véritablement imposés comme des vecteurs légitimes de l'attribution et/ou de la reconnaissance des droits fonciers en ville et en milieu rural. Leurs actions foncières ne sont pas improvisées. Ils mettent en œuvre des procédures et des outils examinés au cours de cette section.

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu urbain

Contraintes liées au foncier dans un contexte d'urbanisation rapide

En 2015, la RDC comptait 42 % de population urbaine, soit 30 millions de Congolais vivant en ville. Au cours de la dernière décennie, la croissance démographique annuelle moyenne de la population urbaine était de 4,5 %, ce qui correspond chaque année à une augmentation d'environ un million de Congolais vivant dans les villes congolaises. Si le pays continue à s'urbaniser à cette vitesse, la population urbaine de la RDC va doubler dans 15 ans et Kinshasa sera probablement la plus grande ville d'Afrique, devant Lagos et Le Caire.

Cette urbanisation rapide alimente une forte pression foncière dont les conséquences en termes de production de logements et de viabilité sont alarmantes. La superposition dans les espaces urbains de systèmes de gestion foncière selon des normes coutumières et légales génère des confusions et des conflits sur les terrains. Ces dysfonctionnements provoquent des distorsions de prix et de disponibilités foncières, ce qui perturbe le développement urbain.

De surcroît, le manque de réserves foncières et les problèmes de régularisation foncière poussent les plus pauvres à s'installer dans des zones impropres à l'habitat. Des chiffres récents montrent que, en RDC, plus de 75 % de la population vit dans des bidonvilles, soit une proportion de 15 % plus élevée que le pourcentage moyen des villes d'Afrique sub-saharienne. Par ailleurs, l'étalement de Kinshasa s'effectue au détriment des conditions de vie des populations urbaines et augmente la vulnérabilité des pauvres aux chocs climatiques. Entre 2014 et 2015, les contours de la ville se sont élargis de 30 %. L'essentiel de cette expansion urbaine s'est réalisée dans des zones sensibles à l'érosion et non constructibles.

Il sera essentiel pour les décideurs Congolais de renforcer l'aménagement et la gestion du territoire, un secteur crucial non seulement pour mieux coordonner le développement économique de l'agglomération, mais également pour garantir la qualité de vie.

En ville, des pratiques de formalisation des droits fonciers sans base légale ont fini par s'imposer et bénéficier d'une reconnaissance sociale et administrative. Les processus de formalisation sont menés par des autorités locales, que l'opinion publique considère désormais comme compétentes pour la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers. Leur intervention dans ce processus a donné lieu à différents types de « titres » certes non reconnus légalement mais auxquels adhère la grande majorité des Congolais, y compris les administrations foncières, et à une procédure de fait, non organisée par un texte quelconque, qui s'est insérée dans un processus de formalisation des droits fonciers consacrant ainsi l'enchevêtrement de l'informel et du formel.

Les autorités coutumières et locales, acteurs clés de la gestion foncière urbaine

Les autorités coutumières et les autorités locales de la commune et du quartier occupent une position déterminante en matière de formalisation de fait des droits fonciers urbains. L'attribution ou la reconnaissance de droits fonciers restent dans la pratique du ressort de l'autorité coutumière, notamment lorsque la distribution des terres ne résulte pas d'un arrêté de lotissement ou qu'elle résulte d'un arrêté de lotissement sans implication des chefs traditionnels et de leurs notables. Dans les quartiers où les terres coutumières ont été cédées depuis longtemps à des particuliers, les chefs coutumiers ne jouent plus qu'un rôle de témoin. En tant qu'anciens cessionnaires des terres, leurs interventions dans la gestion foncière se limitent à certifier des droits antérieurs, notamment en cas de conflit sur une parcelle de terre, pour confirmer ou non l'authenticité des documents du premier occupant.

Pour acquérir un terrain ou faire reconnaitre leur droit sur un terrain, les demandeurs passent donc d'abord par le chef coutumier et se présentent ensuite au bureau du quartier. Ils obtiennent un document de chacune des deux autorités. Munis de ces « titres », les requérants se présentent à la commune auprès du bourgmestre pour l'obtention d'un autre « titre ».

Aussi, les chefs de quartier, les chefs de groupement incorporés et les bourgmestres de communes sont également des acteurs à part entière de la gestion des terrains urbains. Le quartier est placé sous l'autorité d'un Chef du Quartier, agent de l'administration territoriale nommé par le Bourgmestre de la Commune. Il occupe le Bureau du quartier appuyé par une petite équipe (adjoint, chargé de la population, . . .). Le quartier est subdivisé en cellule sous la supervision de chef de cellule désigné par le Chef du quartier parmi les habitants. La mission du Bureau du quartier porte essentiellement sur des aspects sécuritaires et sanitaires.[27]

Le quartier ne dispose théoriquement d'aucune attribution spécifique en rapport avec la gestion foncière. Le Bureau du quartier n'est pas supposé être informé du niveau de formalisation des droits sur les parcelles. Cependant, en tant que service de proximité de l'administration territoriale, il intervient dans les situations conflictuelles qui apparaissent sur les terrains : vente d'un même terrain à 2 ou 3 personnes, empiètement de limites, occupation des emprises. Le Bureau du quartier intervient aussi, sur requête d'un habitant, en tant que témoin pour sécuriser les transactions. Sa connaissance des habitants et de l'historique des parcelles est avérée, mais sa capacité d'intervention est limitée dans la mesure où, d'une part, il ne dispose pas toujours

[27] Aspects sécuritaires : le chef de quartier est agent du ministère de l'Intérieur. Il doit rapporter les cas d'insécurité et toute situation susceptible de porter atteinte aux habitants du quartier. Cela implique une collaboration avec les services de sécurité pour signaler tout mouvement suspect et surveiller la criminalité du quartier. Le bureau du quartier est chargé de superviser les mouvements de population, de répertorier les églises, les partis politiques. Aspects sanitaires : les questions d'hygiène et de santé, dès lors qu'elles peuvent menacer le bien-être des habitants du quartier sont soumises au chef du quartier.

d'un personnel technique approprié et, d'autre part, il n'a pas accès aux informations détenues par les circonscriptions foncières.

Dans la pratique, la principale activité en matière de gestion foncière consiste dans la délivrance de documents attestant d'une occupation. Au niveau du quartier,[28] deux documents sont délivrés aux habitants pour consacrer leur occupation des terrains : *la Fiche parcellaire* et *l'Attestation d'occupation parcellaire*. Même dans les quartiers lotis où les droits sur le sol sont enregistrés légalement par un certificat d'enregistrement, la fiche parcellaire reste utilisée car elle permet d'identifier de manière exhaustive les habitants et sert d'outils de recensement de la population. Dans les quartiers non lotis, la fiche parcellaire est considérée par certains usagers comme « titre de propriété ».

Procédures foncières de proximité

Le processus de reconnaissance de droits fonciers ou d'acquisition de droits en milieu urbain se présente dans la pratique comme suit :

1. **Acquisition du terrain auprès du chef coutumier** — Le demandeur s'adresse au chef coutumier, représentant la communauté locale. Le chef coutumier continue à être considéré comme la première autorité à consulter lors de processus d'acquisition de terres dans la mesure où les villes se sont étendues sur des terres rurales, objet de droits fonciers coutumiers non purgés au préalable. Les négociations avec le chef coutumier se soldent par l'acquittement du prix d'acquisition du terrain et d'éventuelles redevances coutumières. Les prix diffèrent selon les quartiers. A N'sele Maluku, en zone péri-urbaine de Kinshasa, le prix varie autour de $5/m2, soit de $1000 à $2000 pour un terrain de 400 m2. La transaction est généralement validée par un acte écrit. Certaines autorités coutumières se contentent d'un simple reçu.[29] Dans le Nord Kivu, le chef coutumier délivre une quittance parcellaire et établit un acte dit de reconnaissance. Le Katanga semble avoir une situation quelque peu particulière.[30]

[28] Le rôle du quartier dans le processus de formalisation des droits a été examiné dans deux quartiers de Kinshasa : CPA-Mushie dans la commune de Mont-N'Gafula et Kinsuka-Pêcheurs dans la commune de Ngaliema.

[29] Cas de Kinsuka Pêcheurs, à Kinshasa. Dans d'autres cas, un acte non formel de cession est passé (N'Sele Maluku à Kinshasa, Bena Luanga dans le Kasaï Oriental).

[30] En effet, dans la chefferie Kaponde, entre Lubumbashi et Kipushi, le chef du village délivre une fiche parcellaire, tandis que le chef de chefferie qui intervient par la suite délivre soit une attestation d'occupation parcellaire pour les terrains à usage résidentiel, soit une attestation d'occupation provisoire pour les terrains à usage agricole ou pastoral. Ainsi, une fois le terrain acquis, le bénéficiaire est tenu à l'acquittement d'une taxe annuelle dite d'occupation parcellaire auprès de la chefferie.

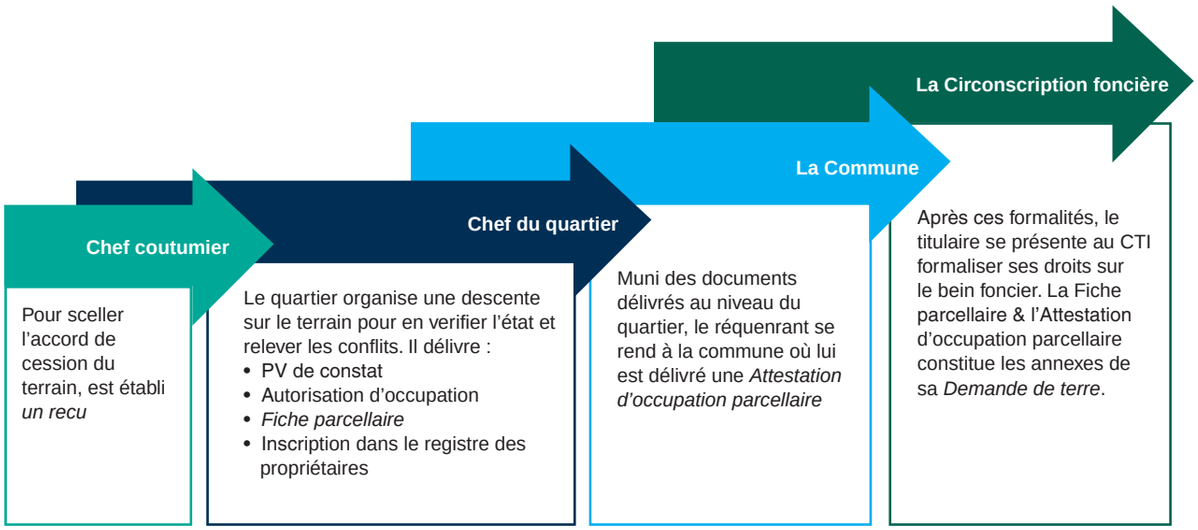
2. **Saisine du Bureau du quartier et identification du requérant** — Le requérant se présente auprès du Bureau pour l'obtention d'un document sur la parcelle de terre acquise. Toute demande est établie sur base du *formulaire d'occupation parcellaire* fourni par le bureau du quartier, reprenant l'identité du requérant et les informations sur la parcelle concernées. Ce formulaire est rempli et s'accompagne de (i) l'acte de vente signé entre le vendeur et l'acheteur ; et (ii) de documents prouvant le droit du vendeur (fiche parcellaire et/ou reçu signé des chefs coutumiers). L'ensemble du dossier est déposé en deux copies certifiées conformes. Le formulaire d'occupation parcellaire coûte 1500 francs congolais, équivalent à $1,5.
3. **Vérification in situ et procès-verbal de constat** — Après dépôt du dossier, moyennant le paiement de frais de $50, le Bureau du Quartier envoie des agents de l'urbanisme effectuer une descente de vérification de la situation de la parcelle demandée. Cette descente sur les lieux vise à (i) confirmer ou infirmer l'accord du chef coutumier ; (ii) préciser les limites de la parcelle de terre ; (iii) attribuer un numéro à la parcelle ; et (iv) décrire la situation physique des lieux. Ces informations sont consignées dans un *procès-verbal de constat des lieux*, établi par l'agent enquêteur et transmis au Chef du Quartier. Dans d'autres quartiers du Nord Kivu et de Kinshasa, le Bureau du Quartier effectue lui-même la visite de vérification et procède parfois à la mesure de la parcelle concernée.
4. **Etablissement de la fiche parcellaire** — A la suite de la vérification sur place, le requérant verse entre $80 et $100, selon les quartiers, pour l'établissement d'*une fiche parcellaire*.[31] Elle est établie en deux exemplaires, au nom du nouveau propriétaire et transmise avec l'ensemble du dossier au bureau du Bourgmestre pour signature. Le requérant paye de nouveau $80 de frais pour la préparation de l'Attestation d'occupation.
5. **Signature de la fiche parcellaire, établissement de l'attestation d'occupation et classement du dossier** — A la réception du dossier, les services de la commune établissent une *Attestation d'occupation*[32] au nom du nouveau propriétaire et la soumette avec la fiche parcellaire à la signature du Bourgmestre. Les services de la commune attribuent au dossier un numéro de classement, conserve une copie de la fiche parcellaire pour archivage et renvoie le dossier signé au Bureau du quartier.
6. **Inscription au registre des propriétaires et retrait** — Au retour du dossier, le Bureau du quartier enregistre au *Registre parcellaire (*ou *Registre des propriétaires)* le numéro de classement attribué au dossier par le Bourgmestre. La deuxième copie du dossier est conservée aux archives, tandis que l'original du dossier est remis au propriétaire contre paiement de $10.

Les procédures de formalisation des droits se caractérisent dans la pratique par un processus en quatre niveaux :

1. Acquisition ou première reconnaissance auprès de l'autorité coutumière ;
2. Obtention d'un premier document foncier auprès du quartier (fiche parcellaire) ;
3. Obtention d'un deuxième document foncier auprès de la commune (attestation d'occupation) ;
4. Formalisation finale, en cas de nécessité, auprès de la conservation foncière en suivant le cycle administratif pour l'obtention d'un certificat d'enregistrement.

[31] La pratique a ses variantes selon les lieux. A Kinsuka Pécheurs, dans le péri-urbain de Kinshasa, le chef du quartier établit un procès-verbal de confirmation parcellaire, qui donne lieu à l'inscription de la parcelle dans le registre des propriétaires des parcelles, renseignant sur la parcelle, son adresse et son occupant. Dans le Nord Kivu, (Goma, Butembo et Beni), le chef du quartier établit plutôt une fiche d'occupation parcellaire, et perçoit des frais qui varient entre 2,5 et 10 % du prix d'acquisition du terrain auprès du chef coutumier.

[32] Une fois de plus, le nom de ce document foncier varie selon les lieux. Si à Kinshasa (Ngaliema), le bourgmestre délivre une attestation d'occupation parcellaire, dans le Nord Kivu, il établit une fiche parcellaire. La notion de « fiche parcellaire » a plusieurs sens suivant les différents contextes locaux.



Une majorité d'usagers se contentent des documents obtenus au niveau du quartier et/ou de la commune. Certains poursuivent la consolidation de leurs droits fonciers et immobiliers jusqu'au niveau des circonscriptions foncières et doivent entreprendre les démarches prévues par la loi foncière (demande de terres, procès-verbal de constat des lieux, procès-verbal de mesurage et de bornage, contrat de location, constat de mise en valeur, contrat de concession foncière et certificat d'enregistrement). De manière générale, ce sont les nouveaux acquéreurs qui, à l'occasion des ventes de terrain, décident d'ajouter aux « titres » obtenus auprès des autorités locales les « titres » établis par les circonscriptions foncières.

Les trois premières étapes sont réalisées localement et restent d'un coût abordable :

Coût de la procédure d'enregistrement des terres par fiche parcellaire et attestation d'occupation, en zone péri-urbaine de Kinshasa

Actes	Coût
Redevances coutumières	**?**
Formulaire d'occupation parcellaire	1500 FC = 1,5$
Procès-verbal de constat des lieux	46 000 FC = 50$
Fiche parcellaire	75 000 FC = 80$
Attestation d'occupation	75 000 FC = 80$
Inscription au Registre des propriétaires	9 200 FC = 10$
Vérification au Registre parcellaire	9 200 FC = 10$
Coût moyen de la procédure	**$231,50**

Le montant des redevances coutumières reste à estimer. Les coûts sont ensuite variables d'un quartier à l'autre, mais on peut retenir que le déroulement de la procédure, après négociation avec le chef coutumier, coûte environ **$250 par parcelle pour obtenir un document considéré par les usagers comme preuve de propriété.** La fréquence de cette pratique n'a pas pu être quantifiée,[33] mais de toute évidence, une grande majorité des

[33] Les Bureaux de quartier enquêtés n'ont pas souhaité présenter les registres de propriétaires et n'ont pas communiqué le nombre de dossiers traités car toute procédure engagée sous-entend des recettes dont les montants et l'utilisation sont restées confidentielles.

parcelles en milieu urbain sont enregistrées selon cette procédure. Ces procédures se développent plutôt dans des sites non lotis, c'est-à-dire n'étant pas concernés par des décisions de lotissement et par les opérations cadastrales correspondantes.[34]

Développement de fait d'une documentation foncière locale

Ces pratiques foncières se sont développé dans l'ensemble des villes de la RDC où l'on observe une grande diversité de documents fonciers établis par les autorités locales ou coutumières. L'appellation de ces « titres » varie selon les différentes zones du pays. Le tableau ci-dessous illustre la diversité des documents informels établis à différents échelons.

Actes et documents fonciers établis par les autorités locales

	Nord Kivu			Katanga	Kinshasa péri-urbain	
	Beni	Butembo	Goma	Lubumbashi	N'Sele Maluku	Mont Ngafula
Documents établis par le chef coutumier	• Acte de vente signé avec le chef de famille, contresigné par le chef de groupement • Quittance parcellaire, attestant le paiement ; • légalisation acte de vente par la chefferie • inscription dans le registre des transactions foncières tenu par la chefferie			• Attestation d'occupation parcellaire (usage résidentiel) • Attestation d'occupation provisoire (usages agricoles, pastoraux, agropastoraux ou agroforestiers)	• Acte de cession	• Reçu, attestant le paiement
Documents établi par le quartier	• Fiche d'occupation parcellaire, • Acquittement de 2 à 10% du prix de la parcelle			• Le quartier ne pose aucun acte	• Fiche parcellaire	• PV de constat des lieux ; • PV de confirmation parcellaire • Inscription dans le registre des propriétaires des parcelles
Documents établis par la commune	• Fiche parcellaire			• Attestation d'enregistrement parcellaire • fiche parcellaire	• Attestation de confirmation de la propriété	• Attestation d'occupation parcellaire

Remarques générales sur les pratiques de formalisation des droits fonciers urbains

La forte activité des pouvoirs locaux, coutumiers ou non, en matière foncière selon des procédures similaires et la diversité de documents fonciers interpellent et amène aux constats suivants :

Le rôle des chefs coutumiers est resté prépondérant, même en milieu urbain. Intervenant sur la base des règles coutumières et agissant au nom de leurs communautés, les chefs coutumiers disposent d'un réel pouvoir d'attribution des terrains urbains, en amont des interventions des circonscriptions foncières et des communes, spécialement dans les sites n'ayant pas fait l'objet d'une décision de lotissement préalable. Les chefs de quartier

[34] Cette observation doit être relativisée, car les arrêtés de lotissement sont parfois pris sans consultation, ni négociation avec les communautés locales. Ce manque de préparation amène les chefs traditionnels à s'impliquer même dans les sites ayant fait l'objet d'arrêtés de lotissement.

et les bourgmestres ne posent aucun acte, s'ils n'ont pas la preuve qu'il y a eu accord du chef coutumier de la communauté locale.

Il existe de toute évidence un marché foncier, même quand les droits fonciers ne sont pas légalement documentés, ce qui crée un besoin manifeste d'écrire le droit foncier. L'achat/vente de terres est une réalité en milieu urbain et péri-urbain, même si les terrains ne font pas l'objet d'une formalisation par concession ou par certificat d'enregistrement. Les populations urbaines éprouvent le besoin de sécuriser les transactions et cherchent à disposer de droits écrits. La diversité de documents fonciers témoigne d'un intérêt des populations urbaines pour disposer d'une preuve écrite de leurs droits sur une parcelle, et validée par une autorité quelconque.

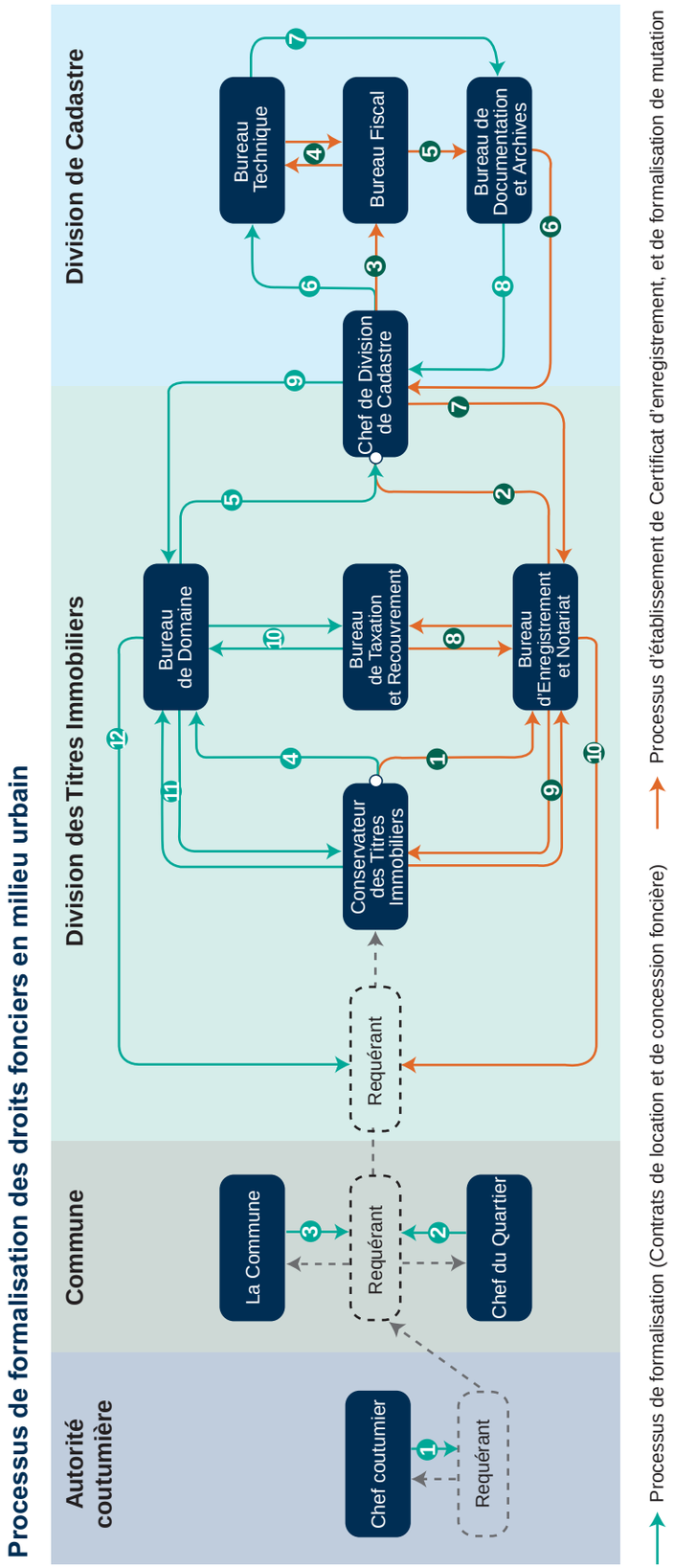
Les collectivités locales fournissent localement un service de gestion des droits sur les terrains qui répond à ce besoin de droits écrits et qui est légitimé par les populations urbaines. Quelles que soient les villes, les autorités locales sont systématiquement actives en matière foncière et interviennent dans la délivrance de documents fonciers.

Or, le rôle clé des autorités coutumières et locales n'est pas reconnu par la loi foncière dans la procédure de formalisation des droits fonciers urbains. Les chefs coutumiers et les collectivités locales jouent un rôle central dans la gouvernance locale. Leur implication au quotidien n'est pourtant pas reconnue par le cadre légal et les administrations territoriales et foncières se voient obligées de traiter avec eux, sans pouvoir se référer à un cadre législatif quelconque. Cette situation s'est désormais imposée comme une pratique établie et on ne peut que constater le décalage majeur entre un cadre légal théorique et peu utilisé et des pratiques locales légitimes car appliquées partout. Une réforme foncière devrait nécessairement rapprocher le légal et le légitime.

Les documents fonciers de proximité restent d'une valeur juridique incertaine. Ces documents peuvent être utilisés comme commencements de preuve laissés à l'appréciation des autorités judiciaires. En revanche, ils ne consacrent pas des droits réels et ne peuvent théoriquement pas être utilisés pour des garanties hypothécaires, des passations de bail, . . .

Les pratiques foncières locales sont hautement compétitives. Ces pratiques locales sont des inventions collectives en réponse au vide laissé par des procédures légales inaccessibles en raison de leurs coûts et des faibles capacités des circonscriptions foncières. En dépit de l'absence de textes spécifiques pour les encadrer et de l'absence d'un dispositif de formation spécifique, ces pratiques sont mises en œuvre selon des procédures semblables qui, malgré quelques nuances locales, s'inspirent des mêmes principes, impliquent les mêmes acteurs et produisent des documents équivalents, même si leur appellation diffère d'une ville à l'autre. Elles sont basées sur la connaissance fine que les autorités locales ont des habitants et des occupations et elles permettent de réaliser une gestion foncière et de délivrer des documents fonciers dans des délais raisonnables et selon des coûts relativement modérés et adaptés aux contextes locaux.

Les pratiques foncières locales s'inscrivent dans un processus de formalisation des droits. Ces pratiques ne sont pas à considérer comme une alternative au certificat d'enregistrement, mais plutôt comme un premier niveau de formalisation, qui, selon les besoins, peut demeurer en l'état ou fournir les bases d'une formalisation plus poussée (cf schéma suivant). Cette articulation entre la formalisation des droits fonciers localement et leur enregistrement officiel par les services fonciers est déjà une réalité : les circonscriptions foncières conditionnent souvent leurs interventions à la présentation par le requérant des « titres » établis au niveau local même si ces documents n'ont pas de valeur légale avérée. Il est donc déjà reconnu que les instances locales sont plus proches des réalités et font preuve d'une maîtrise des dossiers relatifs aux parcelles de leur ressort. Ne s'agit-il pas là d'un atout qu'il serait intéressant de capitaliser dans le cadre de la réforme ? L'amélioration des pratiques foncières au niveau local permettrait incontestablement de simplifier les opérations de formalisation des droits fonciers par les circonscriptions foncières et l'attribution d'une valeur juridique aux documents issus de ces pratiques devrait être une piste de réflexion pour la réforme foncière.


Processus de formalisation des droits fonciers en milieu urbain
Autorité coutumière
Commune
Division des Titres Immobiliers
Division de Cadastre
Chef coutumier
Requérant
La Commune
Requérant
Chef du Quartier
Conservateur des Titres Immobiliers
Requérant
Bureau de Domaine
Bureau de Taxation et Recouvrement
Bureau d'Enregistrement et Notariat
Chef de Division de Cadastre
Bureau Technique
Bureau Fiscal
Bureau de Documentation et Archives
Processus de formalisation (Contrats de location et de concession foncière)
Processus d'établissement de Certificat d'enregistrement, et de formalisation de mutation

Les pratiques foncières locales peuvent être largement améliorées. Les conditions pratiques de cette gestion foncière urbaine par les quartiers et les communes ne sont pas idéales. Les conditions d'archivage des registres ou d'accueil des usagers peuvent être largement améliorées. Une dimension cartographique pourrait être ajoutée de façon à conférer une plus grande fiabilité à l'information foncière de proximité. Une informatisation est envisageable. La perception des recettes liées à la gestion des terres devrait également gagner en transparence et constituer une source de revenus pour les pouvoirs locaux. Ces pistes sont autant d'indications pour un contenu pratique de la réforme foncière.

Pratiques locales et dispositifs locaux d'administration foncière en milieu rural

La reconnaissance des droits coutumiers sur les terres rurales dans la législation congolaise

L'appropriation coutumière est légalement reconnue en RDC. Le régime forestier consacre la notion de possession coutumière (article 22 du Code forestier), tandis que le régime foncier évoque la notion de terres occupées par les communautés locales sur lesquelles elles détiennent des droits de jouissance collectifs sur le sol (articles 387 et 388 de la loi foncière). Ces deux régimes reconnaissent la maîtrise coutumière exercée par les communautés locales sur les terres et les forêts et ces orientations sont renforcées par les dispositions de la Constitution.

Une appropriation coutumière reconnue par la Constitution — La nouvelle constitution de 2006 reconnait les autorités coutumières (article 207), proclame le caractère sacré de la propriété privée, individuelle ou collective, engage l'Etat à la garantir et énonce que la propriété privée peut être acquise, soit en vertu de la loi, soit en vertu de la coutume (article 34). Ainsi, ces dispositions annoncent une notion de propriété coutumière bénéficiant d'un statut et de garanties équivalents à ceux attachés à tout autre titre foncier, ce que ni le colonisateur, ni le législateur de 1973 n'avait voulu reconnaître aux communautés et aux personnes privées. Cette reconnaissance est également assortie d'une protection pénale constitutionnelle. La Constitution interdit tout acte ou tout accord qui aurait pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles. De tels actes sont considérés comme un pillage et de haute trahison si leurs auteurs sont représentants de l'autorité publique. Ainsi, les communautés rurales et les organisations de la société civile disposent là d'un levier pour suivre la régularité des affectations de terres et des attributions de droits d'exploitation sur les ressources naturelles, qui porteraient atteinte aux intérêts des communautés. Certains voient dans ces dispositions de la Constitution la volonté du législateur d'avoir renoncé à faire de l'Etat le propriétaire présumé des terres et conforte les droits acquis conformément à la coutume au profit des communautés traditionnelles.

Une appropriation coutumière non reconnue par les législations sectorielles — Il s'avère que le rôle de l'autorité traditionnelle comme gestionnaire des terres coutumières n'est toujours pas précisé dans les processus formels d'affectation des terres. Cette absence d'articulation avec la Constitution tend à ignorer une réalité ancrée dans les systèmes locaux d'accès aux terres. Néanmoins, on observe une évolution positive depuis une dizaine d'années dans les nouvelles lois, notamment dans les secteurs forestier et de la décentralisation. Dans le secteur forestier, des textes réglementaires reconnaissent le rôle du chef traditionnel et l'intègre au processus d'affectation et de gouvernance des forêts. Un décret du Premier Ministre du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales, définit le rôle du chef traditionnel dès l'initiation du dossier de la demande de la concession forestière jusqu'à l'attribution de cette dernière.

Cette approche qui consiste à reconnaître l'autorité coutumière du chef traditionnel est non seulement conforme à la Constitution et aux nouvelles options du pays en matière de décentralisation ; elle permet en outre d'encadrer les actes de ce dernier et de les intégrer dans les processus formels de gouvernance foncière.

La problématique particulière des droits dits « autochtones »

Si les droits fonciers des communautés locales bénéficient d'une reconnaissance aussi bien légale que coutumière, il en est autrement du groupe social constitué des populations locales connues sous le nom de pygmées,

Un récent décret montre que des changements sont possibles — Le décret de 2014 sur l'attribution de concessions forestières aux communautés locales créé un précédent en faveur de la sécurisation des droits coutumiers qui pourrait inspirer les futures orientations de la politique foncière. L'adoption récente de ce décret marque une étape importante dans un processus démarré il y a 15 ans. Au lendemain de la guerre en 2002, la RDC identifie la foresterie communautaire comme un outil potentiel pour lutter contre la pauvreté qui a bénéficié d'un fort engagement politique et est devenue un pilier de la Stratégie de Réduction de Pauvreté et du Programme National pour l'Environnement, la Forêt, l'Eau et la Biodiversité. Le Code forestier de 2002 reconnaît les communautés locales, peuples autochtones pygmées compris, comme étant des acteurs légitimes de la gestion forestière au même titre que les industriels et les institutions de conservation. De 2007 à 2012, la mise en place de la Division de la Foresterie Communautaire et l'appui de projets comme FORCOM (FAO) et de FORCOL (Forest Monitor) ont permis d'élaborer un décret sur base de consultations menées du niveau local au niveau central. Les premières versions ont été remises au Gouvernement en 2011. Quatre années supplémentaires de lobbying et de négociations ont été nécessaires pour que le décret et l'arrêté soient finalement signés en 2014 et en 2016. Un des principaux défis était l'absence d'une définition claire de la notion de communauté locale et d'un cadre juridique permettant de lui déléguer la gouvernance forestière, étant donné que la décentralisation venait de commencer. Les textes devaient également prendre en compte le risque d'une récupération par les élites, le défi de l'application de la loi dans des zones reculées et le besoin de sensibilisation et de création de capacités techniques. L'enjeu était également de créer une gouvernance inclusive en faveur des Peuples Autochtones, des femmes, des jeunes et des migrants. Le décret n°14-018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales a donc permis d'apporter une première réponse à ces questions dans la mesure où il autorise une procédure de reconnaissance officielle et d'enregistrement des droits coutumiers des communautés. L'arrêté ministériel n°25 du 9 février 2016 portant dispositions spécifiques à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales a ensuite précisé les règles pratiques devant valoir au sein des communautés (composition de l'Assemblée générale, conseil d'administration, . . .) ainsi que la mise en place d'un cadre de contrôle qualité (Plans de gestion). Outre l'adoption de ce décret, les discussions tenues au cours des dernières années ont permis au débat national de progresser en faveur d'une reconnaissance formelle des droits coutumiers. Cela témoigne de la volonté de la RDC de reconnaître la légitimité et les avantages socio-environnementaux des systèmes traditionnels de gestion des forêts. Ce nouvel arsenal réglementaire crée un précédent pertinent. Il ouvre des perspectives intéressantes pour la reconnaissance des droits coutumiers sur la terre dans un contexte de réforme foncière et de carence juridique en la matière.

qui sont victimes de déni de droits fonciers dans les différentes zones du pays, et plus spécialement dans les zones forestières.

Il faut observer que les droits collectifs sur les terres rurales sont reconnus en faveur des communautés locales, dont le statut juridique est plus ou moins clarifié. La situation est différente pour des peuples chasseurs-cueilleurs dits pygmées, qui entendent obtenir un traitement équivalent de leur statut juridique. Leurs revendications sont appuyées depuis plusieurs années par des organisations autochtones ou de soutien aux peuples autochtones « pygmées », avec un accompagnement des ONG internationales et d'institutions onusiennes. L'enjeu de ces revendications est d'obtenir, en faveur de ces populations, la reconnaissance légale de leur statut de « peuples autochtones », avec comme principale implication la reconnaissance, en leur faveur, de droits spécifiques à la terre, en tant que groupe social à part entière, distincte de l'entité juridique identifiée sous le vocable de « communauté locale ».

De la littérature internationale sur le sujet, il ressort que ces revendications ont pour fondement l'idée suivante : chaque fois que des peuples voisins dominants ont étendu leurs territoires ou que des groupes migrants ont acquis de nouvelles terres par la force, les cultures et les moyens de subsistance, voire l'existence même des peuples ainsi dominés ont été mis en danger. La prise de conscience du danger d'extinction est à la base d'initiatives internationales prises dans le cadre des Nations-Unies et de l'Organisation Internationale du Travail. Ces initiatives reconnaissent que la définition et la protection des droits des peuples dits autochtones constituent une partie essentielle des droits de l'homme et une préoccupation légitime de la communauté

internationale. Il ressort d'un certain nombre d'instruments juridiques internationaux élaborés depuis lors que les peuples autochtones sont des populations qui vivaient sur leurs terres avant que d'autres populations de culture et d'origines différentes s'y installent et ne deviennent par la suite prédominantes par la conquête, l'occupation, la colonisation ou d'autres moyens de domination.

En RDC, le seul groupe social à revendiquer le statut de « peuples » ou « populations autochtones » est constitué des pygmées, qui sont des groupes de populations chasseurs-cueilleurs vivant principalement dans ou autour des zones forestières du pays, et ne partageant pas les mêmes langues et traditions que celles de groupes dominants (bantous, soudanais,...). C'est une minorité largement sous-représentée. Historiquement marginalisées, les populations pygmées sont aujourd'hui parmi les moins scolarisées du pays. Elles maîtrisent rarement la langue officielle. A cette barrière linguistique s'ajoute une barrière géographique : les groupes autochtones vivent dans des zones forestières géographiquement isolées. Cette marginalisation, qui les rend vulnérables, n'a pas encore bénéficié d'une plus grande attention du gouvernement.

Face aux revendications enregistrées, la RDC n'a pas encore apporté de réponse claire à la problématique autochtone. Aussi, pour renseigner davantage la situation de ce groupe dans le pays, cette revue du secteur foncier reprend les éléments d'un rapport préparé par une organisation du Sud Kivu, IFDP (Innovation et Formation pour le Développement et la Paix) dont il ressort les principales conclusions suivantes :

La catégorisation des peuples autochtones pygmées (PAP) au Sud-Kivu. Les PAP du Sud Kivu peuvent être regroupées en cinq catégories : (i) le groupe des PAP expulsés du Parc National de Kahuzi Biega lors de son extension et celui expulsé du massif d'Itombwe lors de la création de la Réserve Naturelle d'Itombwe ; (ii) le groupe fuyant la déforestation et le bradage de la forêt de Nyamwisisi ; (iii) le groupe constitué des pygmées immigrés venant des pays voisins de la RDC ; (iv) le groupe des pygmées fuyant les différentes guerres civiles dans l'Est de la RDC et enfin (v) les Batumba de Lwindi dans le territoire de Mwenga.

Les termes dans lesquels la problématique foncière se pose au Sud Kivu à l'égard des PAP. La plupart des groupes pygmées ont vécu dans la forêt, leur espace ancestral de vie. Ils ont toujours vécu en symbiose avec elle et l'ont protégée. Leur mode de vie nomade favorise la conservation de la biodiversité. Dès que les moyens de subsistance (bois, plantes alimentaires et médicamenteuses, fruits, gibiers) s'épuisent et viennent à manquer dans l'espace où ils se sont installés, ils se déplacent vers une autre zone et permettent ainsi la reconstitution des ressources naturelles dans la zone qu'ils ont quittée. Forcés de quitter leur milieu de vie habituel, les pygmées ont, dès lors, perdu leur habitat ; leurs moyens de survie et leurs valeurs culturelles en sont fortement affectés, comme en témoigne le cas des communautés pygmées des territoires de Kabare et de Kalehe. Ils se sont installés en grand nombre dans ces territoires et il se pose à leur égard de sérieux problèmes d'accès à la terre dans ces espaces déjà occupés. Face à ces difficultés, l'on a vu se dessiner quelques solutions au fil de temps. La plupart des ménages pygmées tendent à la sédentarisation ; certains parviennent à négocier les terres auprès des chefs d'autres communautés résidentes. D'autres se sont installés de fait et peuvent être expulsés à tout moment.

Une difficile adaptation des PAP à des *modes de vie sédentaires*. Les PAP ne sont pas agro-pasteurs, ils vivent de la chasse et de la cueillette mais le contexte de déforestation les oblige à devoir changer de mode de vie. La disparition des forêts à Idjwi ou dans certaines parties du secteur d'Itombwe, les déforestations liée à l'arrivée des réfugiés rwandais dans la province du Sud Kivu, les besoins en bois de chauffe par une population croissante, les expulsions dans les les emprises des aires protégées et les mesures contraignantes limitant l'accès aux ressources forestières sont autant de facteurs qui ont poussé les PAP à s'aventurer dans l'agriculture et dans l'élevage du petit bétail, sans pour autant disposer de terres et des moyens nécessaires. Les PAP installées dans les zones de savanes herbeuses (Idjwi, Plaine de la Ruzizi, Lwindi et Itombwe), faute de terres, ont fini par s'adonner aux travaux agricoles ou à la coupe et la vente de bois de chauffe. Il y des cas répertoriés, où ils s'intéressent à l'artisanat pour tenter de faire des revenus additionnels. A Uvira comme à Lwindi, certains ont investi la briqueterie, quand ceux d'Itombwe tentent leur chance dans les minerais.

Les droits acquis coutumièrement par les PAP dans les zones d'accueils. Certains PAP se sont adaptés au droit foncier coutumier en vigueur dans les milieux d'accueil. Ils ont, dès lors, acquis des espaces, selon les usages locaux. Dans les chefferies du Sud Kivu, le droit de jouissance et d'usage des terres se réalise selon trois types de contrats existants : le Kalinzi, le Bwime et le Bugule ainsi que l'exploitation temporaire à travers le Bwasa. Les chefs coutumiers ne précisent pas si ces terres sont acquises de manière définitive et les PAP restent dans une situation d'incertitude quant à leur avenir dans ces territoires.

Diversité des pratiques de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers ruraux

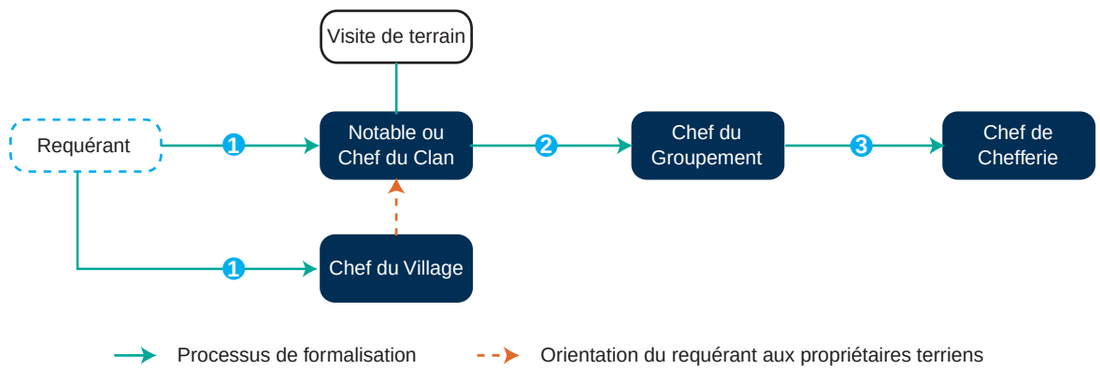
Les observations faites au Nord-Kivu, dans le Kasaï Oriental, dans le Katanga et dans les zones rurales autour de Kinshasa montrent une **tendance croissante au recours à l'écrit dans les différentes transactions de terres.** Ce constat est encore plus net dans les zones périurbaines. Les paragraphes qui suivent détaillent le circuit pratique de formalisation des droits dans ces trois provinces.

Dans le Nord-Kivu, le pouvoir de décision sur les terres revient aux chefs de familles traditionnels, appelés localement « propriétaires terriens. » La pratique observée quant à la formalisation des droits fonciers suit le processus suivant :

- **Premier contact du requérant avec les notables ou le chef du village :** le requérant a le choix d'exprimer son besoin en terre soit au chef du village, soit au notable. Suite à un premier contact, la démarche aboutit à l'identification et à la délimitation du terrain.
- **Arrangement écrit entre le requérant et le notable :** en cas d'accord, un « *acte de vente* » écrit est établi entre les deux parties. Le notable introduit ensuite l'intéressé auprès du chef de groupement pour l'informer de la transaction intervenue et obtenir un contre-seing sur l'acte de vente. Le chef de groupement n'interfère pas dans la décision. Son intervention se situe en aval, et consiste en la validation de l'arrangement. Dès lors que le contreseing du chef de groupement est acquis, l'intéressé est conduit devant le chef de chefferie pour « légaliser » l'acte de vente.
- **Légalisation de l'acte de vente et inscription de la transaction dans le registre de terre :** l'acte de vente contresigné par le chef du village ou du groupement fait l'objet d'une légalisation par le chef de chefferie. C'est une situation nouvelle dans la zone périurbaine de Goma, où les responsables de chefferie ont commencé à tenir des « *registres de transactions des terres,* » en raison de nombreux conflits. La contribution de ces registres au traitement des conflits locaux, y compris des conflits liés aux déplacements pour cause de guerre, semble appréciée.

Formalisation des droits fonciers ruraux dans les chefferies du Nord Kivu, territoires de Lubero et Beni et dans la zone périurbaine de Goma

Schéma de formalisation des droits fonciers locaux dans les chefferies du Nord-Kivu (Territoire de Lubero et Beni, et dans la partie péri-urbaine de Goma)

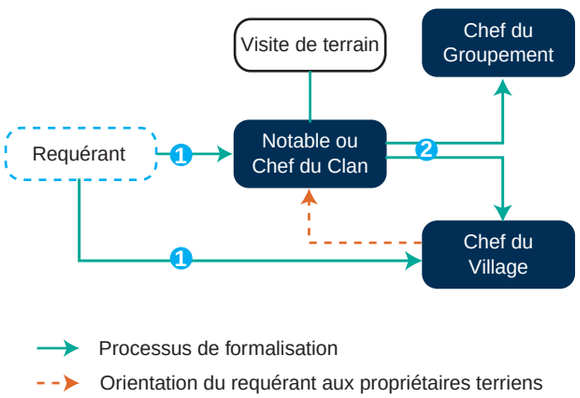


Dans le Kasaï, des groupes lignagers sont reconnus titulaires de la possession coutumière des terres et détiennent un pouvoir de décision sur toutes formes de transactions foncières.

- **Premier contact du requérant avec les notables ou le chef de clan et établissement d'un acte écrit entre le requérant et le notable :** la démarche est ici quasiment identique à celle développée dans le Nord-Kivu. Cependant, contrairement au Nord-Kivu, l'accord écrit est une « *convention de cession de terre* » également passée entre le chef du clan et le requerant.
- **Contreseing de la convention de cession de terre :** la particularité de la démarche observée dans le Kasai est le contre-seing du chef de village, avant que le chef de groupement n'intervienne. La démarche comprend donc *trois niveaux de signature :* le chef de famille ou du clan, le chef du village et enfin le chef de groupement. En revanche, à Bena Luanga, aucune procédure de légalisation de l'accord n'est prévue, ni d'inscription dans un registre.

Formalisation des droits fonciers dans le village de Bena Luanga, Groupement de Bakwa Tshiya, Secteur de Tshilundu, Territoire de Miabi, Province du Kasai Oriental

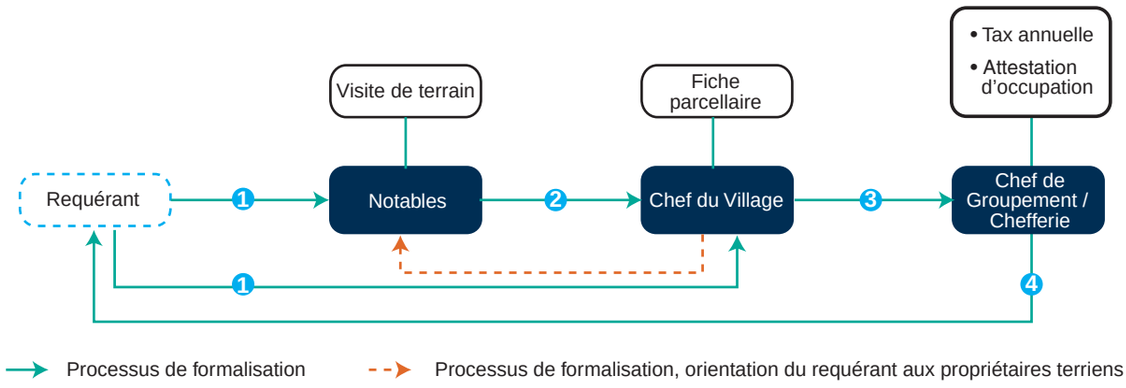
Schéma de formalisation des droits fonciers locaux dans le village de Bena Luanga en province du Kasai Oriental



Dans la chefferie de Kaponde, entre Lubumbashi et Kipushi, la démarche ressemble à celle décrite au Nord Kivu et dans le Kasaï.

- **Premier contact du requérant avec les notables ou le chef du village :** les notables ont la connaissance historique de l'occupation de la terre et gèrent diverses portions de la terre communautaire. Ils sont le point de passage obligé de tous demandeurs de terrain. Même lorsque la demande de terre est faite au chef de village, ce dernier envoie le requérant auprès d'un notable qui procède à la localisation de la terre à accorder, suite à une descente sur les lieux.
- **Arrangement écrit entre le requérant et le notable :** après la visite du terrain, le notable conduit le demandeur auprès du Chef du village pour que celui-ci accorde le droit d'occuper la terre. Lors de cette rencontre, le demandeur apporte quelque chose (« *kusumburisha* ») au chef pour présenter sa demande. Contrairement aux observations précédentes, le document qui consacre la cession de terre relève du chef de village, qui délivre au requérant **une fiche** dite **parcellaire.** Les fiches délivrées sont enregistrées dans un cahier gardé au village. La fiche peut être délivrée le même jour si le requérant et le notable ont annoncé leur visite. Dans tous les cas, cette formalité ne prend guère plus d'une semaine si toutes les conditions sont réunies.
- **Contreseing de la convention de cession de terre :** muni de la fiche parcellaire, le requérant est conduit à la chefferie où la transaction est actée par la remise d'une **attestation d'occupation parcellaire** (pour les résidences). La chefferie exige par ailleurs le versement d'une taxe parcellaire annuelle, dont le prix est fixé actuellement à 5.000 FC pour les résidents du village.

Formalisation des droits fonciers ruraux dans la Chefferie de Kaponde, Territoire de Kipushi, Province du Katanga

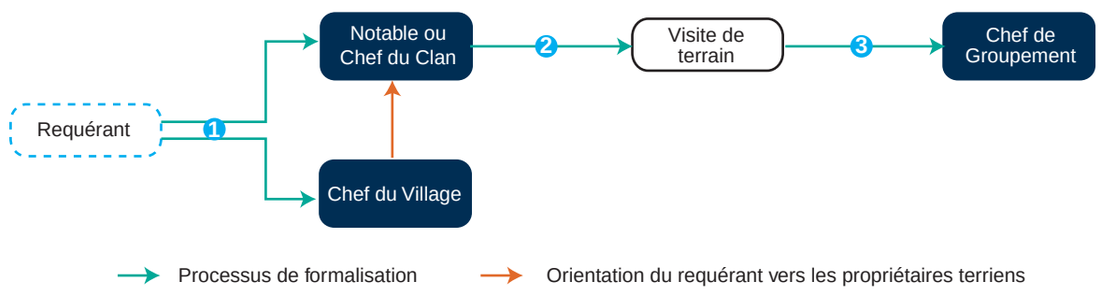


Autour de Kinshasa, la formalisation des droits fonciers locaux sur les terres rurales s'effectue sans passer par le village, dans la mesure où ce niveau n'existe pas sur les terres périurbaines. Les deux niveaux observés sont constitués (i) des groupes familiaux et (ii) des groupements. La structure sociale qui détermine le rapport à la terre est identique aux observations précédentes : la maitrise coutumière des terres, leur appropriation ainsi que le pouvoir de décision se situent au niveau des chefs de clans et de familles.

- **Premier contact du requérant avec les notables ou le chef du village :** la démarche est identique. Le requérant a le choix de saisir soit le chef du village, soit le notable.
- **Visite du terrain.** La descente sur les lieux est un préablable à la conclusion de l'accord écrit entre le requérant et le chef de famille, le but étant d'identifier et de délimiter le terrain avant l'accord, par des plantations ou la disposition de pierres.
- **Arrangement écrit entre le requérant et le notable :** l'accord écrit est ici plutôt établi au niveau des groupements, et non au niveau des clans et de familles, même si la décision revient aux familles ou clans. Dans les sites de Mpasa 1 et Mpasa 2 à N'sele Maluku, ces arrangements fonciers s'appellent des « *actes de cession* ». Cette organisation occasionne beaucoup de conflits, particulièrement dans le site de Mpasa 1 et Mpasa 2, entre le chef de groupement et les familles ou les clans concernés. , en raison de divisions au sein de la famille traditionnelle relativement au pouvoir de décision sur la terre et d'interférences politiques.

Formalisation des droits fonciers ruraux dans la périphérie de Kinshasa, quartier Kinsuka Pêcheur, Commune de Ngaliema et N'sele Maluku, Commune de Maluku

Schéma de formalisation des droits fonciers locaux dans la périphérie de Kinshasa (Quartier Kinsuka Pécheur/Commune de Ngaliema et Nsele-Maluku/Commune de Maluku)



Remarques générales sur les pratiques de formalisation des droits fonciers ruraux

Les droits coutumiers sont issus d'une construction historique et de rapports de force entre communautés et au sein des communautés. Les ententes sur l'usage ou l'appropriation de la terre se sont élaborées de génération en génération. Elles portent à la fois sur les limites de terres entre les communautés voisines et sur la répartition de ces terres au sein des communautés. Ces limites et répartitions sont réalisées sur une base parentale ou clanique avec des possibilités de cessions à des tiers, temporaires ou définitives, qui varient d'une zone à une autre. Les chefs coutumiers, qui agissent au nom et pour le compte de ces communautés, valident toutes formes de transactions foncières.

Le groupement ou la chefferie n'interfère pas dans les décisions sur les transactions foncières. Le pouvoir de décider d'une cession d'une portion de terre se situe au niveau des chefs de famille ou de clans. Le chef de groupement ou de chefferie, qui se situe à un échelon supérieur, ne peut décider d'une transaction sur des terres qui ne relèvent pas de leur famille, sans l'accord des groupes lignagers directement concernés. Ce constat est commun à tous les sites enquêtés même s'il faut tenir compte de nuances locales.[35] Les chefferies et les groupements ne détiennent qu'un pouvoir de validation des transactions conclues par les groupes familiaux.

L'écrit devient systématique pour formaliser les transactions foncières. La gestion des terres par les autorités coutumières est le plus souvent associée à une gestion orale. Or, nos observations montrent que cette situation n'est plus d'actualité. Les procédures décrites brièvement ci-dessus semblent être systématiques et tous les groupements et chefferies observés produisent des actes écrits pour chaque transaction. Certains se limitent au simple établissement de l'acte de transaction ; d'autres suivent des procédures plus complètes en reprenant, dans le cas du Katanga, le modèle « *fiche parcellaire/attestation d'occupation* » développé par les communes urbaines. Au-delà de l'écrit, certaines entités coutumières (notamment dans la périphérie de Goma) vont plus loin et se sont dotées d'un registre d'inscription des différentes transactions qui peut servir de référence pour la gestion des conflits éventuels. Ces pratiques qui privilégient l'écrit et organisent des procédures à peu près identiques d'une province à l'autre traduisent une demande sociale pour une écriture des droits fonciers coutumiers au niveau des entités coutumières. Elles sont autant de dynamiques qui devraient inspirer la réforme foncière.

[35] A Kaponda et à Kinshasa, les chefs de groupes lignagers se limitent à identifier le terrain, à le délimiter et consentir à la cession. L'accord écrit est préparé et signé au niveau supérieur. Dans le Kasai,et au Nord Kivu, ce sont en revanche ces groupes lignagers qui, à la fois, décident de la cession et écrivent l'accord qui la consacre.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 62 4/17/17 1:15 PM

SECTION III : NOUVEAUX ACTEURS ET INNOVATIONS EN GESTION FONCIÈRE

La section précédente a montré les fortes contraintes qui pèsent sur le secteur foncier et les faiblesses du système actuel de gestion foncière. Des changements sont nécessaires et certaines initiatives ont développé des pistes intéressantes qui pourraient inspirer les grandes lignes d'une politique foncière rénovée. La section III se propose de porter un regard sur l'ensemble des acteurs non étatiques qui interviennent dans le secteur foncier et d'éclairer quelques initiatives susceptibles de fournir des enseignements pertinents pour réorienter l'action publique de sécurisation des droits sur le sol. A l'issue d'un inventaire des initiatives des acteurs non étatiques du foncier, il sera procédé (i) à une analyse de quelques expériences susceptibles d'être capitalisées, et notamment trois initiatives en milieu rural et une initiative en milieu urbain et (ii) une réflexion sur les perspectives de déploiement dans des contextes différents.

1. Inventaire des acteurs non publics de la gestion foncière

Méthodes et sources d'information

Cet inventaire a consisté en une collecte d'informations sur les initiatives d'acteurs non étatiques dans le domaine de la gouvernance foncière, sur leurs partenaires, leur zone d'intervention, les bénéficiaires et les problèmes ciblés par les différentes initiatives. A partir de diverses sources, nous avons constitué une liste d'acteurs potentiels, à qui nous avons envoyé une fiche de collecte de données, de façon à recueillir les informations pertinentes sur leurs initiatives, à intégrer dans une base de données.

Les sources d'information gouvernementales

Les dispositions de la loi organisant le fonctionnement des Associations Sans But Lucratif imposent l'obtention d'un agrément auprès du Ministère sectoriel, et un enregistrement auprès du Ministère du Plan avant de requérir une personnalité juridique auprès du Ministère de la Justice. Il s'avère qu'aucun Ministère ne tient de base de données des organisations non étatiques travaillant dans le secteur foncier et le Ministère des Affaires Foncières n'a pas encore enregistré de sollicitation d'agrément d'une organisation souhaitant travailler sur les problématiques foncières. Enfin, aucune organisation travaillant dans le secteur ne transmet un quelconque rapport d'activités au Ministère des Affaires Foncières.

Le Ministère du Plan tient une base de données d'organisations ayant obtenu des autorisations de fonctionnement auprès des différents Ministères sectoriels. Cependant, sa base de données ne compte aucune organisation ayant obtenu un agrément du Ministère des Affaires Foncières. Les sources officielles ne nous ont donc pas fourni les informations recherchées.

Les plateformes thématiques

Différentes initiatives ont essayé de constituer un inventaire des acteurs non étatiques du secteur foncier :

- Les organisations du système des Nations-Unies ont tenté de mettre sur pied un groupe thématique regroupant les organisations travaillant sur la question foncière, en vue de la cartographie de leurs interventions sur terrain.
- Des organisations de la Société Civile se sont regroupées en une plate-forme dénommée Cadre de Concertation (CACO), en vue de structurer leur participation au processus de la réforme foncière. Ce cadre devrait

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 63 4/17/17 1:15 PM

regrouper toutes les organisations de la Société Civile tant à Kinshasa qu'en province, travaillant sur les questions foncières. La plateforme CACO a bénéficié de l'appui financier de quelques partenaires, notamment UN Habitat et Right and Ressources Initiative (RRI) afin de finaliser sa structuration et son déploiement en province. Etant donné que la plate-forme reste ouverte à l'adhésion, elle n'a pas pu nous donner les éléments pertinents sur les organisations membres, mais nous a quand même permis d'identifier quelques organisations travaillant sur la question foncière ainsi que leurs animateurs.

- D'autres plates-formes et réseaux de la Société Civile travaillant sur les questions des droits des communautés et les ressources naturelles, ont également été contactées. Il s'agit notamment du Réseau Ressources Naturelles (RRN), de la CONAPAC (Confédération Nationale des Paysans du Congo), de la DGPA et du REPALEF.
- La Fédération des Entreprises au Congo (FEC) entend jouer également un rôle important dans le processus de la réforme foncière. Elle a fait parvenir au Premier Ministre un document de plaidoyer en février 2016.
- Une ébauche de liste a également été élaborée dans le cadre d'un projet PNUD en appui à la CONAREF, mais elle n'a pas pu être menée à terme.

La compilation des organisations participantes à ces différentes plateformes nous a permis de dresser une première liste d'acteurs, auxquels nous avons adressé la fiche de collecte d'informations.

Les limites de l'inventaire

Au vu du faible niveau de structuration de l'information auprès des sources officielles et de sa dispersion entre plusieurs sources non officielles, il n'est pas possible de garantir l'exhaustivité des intervenants dans le secteur foncier. Nous avons donc retenu :

- les acteurs toujours actifs au moment de l'inventaire ;
- les acteurs dont les activités sont terminées mais dont les résultats continuent d'avoir des effets sur terrain ;
- les interventions limitées à la reconnaissance, la clarification, la sécurisation des droits fonciers et la gestion des conflits fonciers.

Principaux résultats, conclusions et recommandations

Sur la base d'un total de 65 associations sans but lucratif congolaises identifiées, nous avons créé une base de données, dans laquelle figurent les informations essentielles collectées au cours de ce travail. Le fichier est annexé au présent rapport. Nous ne pouvons prétendre avoir inventorié la majorité des acteurs travaillant sur la question foncière dans les différentes provinces de la République. Le Ministère sectoriel pourrait poursuivre le travail de la collecte d'informations, en collaboration avec les différentes administrations provinciales. Cet inventaire a permis néanmoins de caractériser ces intervenants :

Les organisations non étatiques développent des approches transversales de la question foncière : la plupart des organisations identifiées ne se spécialisent pas sur la question foncière, mais rencontrent des problèmes fonciers dans la mise en œuvre des projets relevant de leur spécialisation : appui à l'agriculture familiale, droits des femmes, droits des Populations Autochtones, accompagnement des communautés forestières,... ce qui témoigne de la prépondérance des questions foncières en matière de développement local.

Elles développent une grande variété de solutions : les problématiques récurrentes portent sur la clarification, la sécurisation des droits fonciers locaux, et la résolution des conflits fonciers. Les solutions proposées en réponse aux conflits fonciers ou à leur prévention sont diverses : accompagnement juridique, médiation, recours aux instances locales, sensibilisation communautaire. La représentation cartographique des droits fonciers locaux et la formalisation des transactions foncières locales sont les activités les plus courantes en matière de reconnaissance et de clarification des droits fonciers locaux.

Elles disposent d'une grande diversité de partenaires financiers : les organisations consultées disposent d'un grand nombre de sources de financement d'activités foncières, inconnues jusque-là dans le cadre du processus de la réforme foncière.

Elles ont des relations de travail limitées avec l'Administration Foncière : tandis que des acteurs en province signalent une relation régulière avec l'Administration foncière locale ou avec le Ministère provincial en charge des questions foncières, aucune organisation n'a signalé de partenariat formel avec le Ministère des Affaires Foncières. Le Ministère des Affaires Foncières semble donc peu ou pas informé des activités des acteurs non étatiques travaillant sur le foncier. Dans ces conditions, il paraît difficile de pouvoir capitaliser les résultats de ces différentes initiatives et cela réduit l'efficacité de l'aide à l'amélioration de la gouvernance foncière apportée par la communauté internationale par le biais de ces organisations.

Or, ces acteurs développent des approches intéressantes dans la reconnaissance, la documentation, la sécurisation des droits fonciers et la résolution des conflits fonciers. Certaines initiatives en cours d'expérimentation pourraient inspirer les futures orientations d'une nouvelle politique foncière. Il s'agit notamment de :

- *le projet « Gestion foncière décentralisée à base coutumière »*, en cours de mise en œuvre à l'échelle pilote dans six groupements du Sud-Kivu ;
- *l'approche de cartographie participative* mise en œuvre par les organisations membres du Réseau Ressources Naturelles (RRN) dans les provinces forestières de l'Equateur et de Bandundu ;
- *la pratique de la fiche parcellaire* telle qu'elle est mise en œuvre par la Commune de Kalamu ouvre des perspectives pour ériger ce document, utilisé dans tous les centres urbains, en preuve de droits fonciers ;
- *les cadres alternatifs de résolution de conflits fonciers mis en œuvre dans les provinces du Nord Kivu et de l'Ituri* ont un grand potentiel pour contribuer au dénouement de certains conflits opposant divers protagonistes sur le terrain.

Ces expériences sont présentées de manière plus détaillée dans le chapitre suivant.

2. Quelques expériences innovantes de gestion foncière

Ce chapitre vise à identifier des expériences susceptibles de renseigner la mise en place d'outils plus performants de sécurisation foncière et de résolution des conflits fonciers, en vue d'un réseau de sites pilotes sur lequel les institutions chargées de concevoir et de mettre en œuvre la réforme foncière pourraient se baser.

Amélioration des pratiques locales de sécurisation foncière en milieu urbain — Kinshasa, commune de Kalamu

Contexte

A l'époque coloniale, le « Livret de Logeur » figurait parmi les divers documents constatant les droits sur une parcelle résidentielle en milieu urbain. Il était établi au nom du propriétaire de la parcelle résidentielle en vertu des usages locaux, et enregistrait l'identité des héritiers. Il était tenu par l'Administration en charge des questions foncières, de l'urbanisme et de l'habitat. Parallèlement au livret de logeur, une « Fiche parcellaire » avait été instaurée pour contrôler les mouvements de la population. Cette fiche était établie pour chaque parcelle résidentielle et consignait l'identité et le statut des occupants. La fiche était régulièrement mise à jour, au passage des agents recenseurs. Les renseignements inscrits sur la fiche, tenue au niveau de l'administration du Quartier, étaient centralisés, au niveau de la Commune, par le bureau en charge de l'Etat Civil et de la Population. Cette pratique persiste à ce jour.

Contrairement au Livret de Logeur, limité à certaines villes dont Kinshasa, la Fiche Parcellaire était établie dans toutes les villes. Elle servait d'outil de recensement de la population, et également à renseigner sur les

droits rattachés à la parcelle et sur l'historique des transactions. Avec la Loi Foncière de 1973, le principe du Certificat d'Enregistrement comme seul document reconnaissant la propriété fut instauré et il a fallu attendre l'arrêté du 31 Mars 2012[36] pour que soient précisées les modalités de conversion du Livret de Logeur en certificat d'enregistrement. Cet arrêté imposa aux propriétaires d'engager une longue démarche administrative, même si l'article 12 de l'arrêté reconnaît la jouissance de la parcelle en attendant la conversion, sans fixer de délai. Devant la difficulté et le coût de la démarche de conversion, la plupart des propriétaires de parcelles continuent à garder la seule Fiche Parcellaire pour justifier de leurs droits.

Par ailleurs, l'Administration Foncière a recours à la Fiche Parcellaire, complétée par une attestation délivrée par le Bourgmestre, comme document de base au moment des transactions foncières (morcellement, vente, héritage, etc.) pour les formalités d'établissement d'un certificat d'enregistrement. Aujourd'hui, la fiche parcellaire reste le document le plus courant qui pourrait constituer une preuve de droits sur une parcelle dans les villes de toutes les provinces.

Localisation de l'expérience : commune de Kalamu, Kinshasa

Située à l'Ouest de Kinshasa, la Commune de Kalamu, une des 24 communes que compte la ville de Kinshasa, a été reconnue en tant qu'entité administrative par un arrêté de 1957. Les Teke-Humbu en furent les occupants initiaux et malgré l'installation de populations congolaises et étrangères dans ce quartier, le mode d'accès et de gestion de la terre à Kalamu reste inspiré par la pratique coutumière Teke — Humbu, qui consacre le droit du premier occupant. La Commune de Kalamu compte 18 quartiers qui en 2014 comptent 190.000 habitants répartis sur 11.291 parcelles soit une densité de 29.900 habitants par km2 et une moyenne de 16 personnes par parcelle.[37]

Acteurs, démarches et documentation foncière

Un Service de la Population est en place pour chacun des 18 quartiers de la commune et est placé sous l'autorité du Chef de Quartier. Les données sur la population sont recueillies sur la Fiche Parcellaire, et comprennent des indications sur la propriété de la parcelle. La Fiche Parcellaire porte la signature du Chef de Quartier. Les données recueillies par les quartiers sont centralisées, au niveau de la Commune, au sein du Bureau de la Population. Grâce à son partenariat avec la Commune belge d'Ixelles,[38] Kalamu a pu acquérir du matériel informatique et un logiciel spécifique pour la gestion des données de population.

Outre les informations démographiques, la fiche parcellaire collecte des renseignements sur la propriété de la parcelle en se basant sur les documents antérieurs, sur le témoignage des voisins et sur les informations enregistrées par les agents recenseurs. Etablie en trois exemplaires, la fiche parcellaire porte les mentions suivantes : (i) l'identification du propriétaire de la parcelle ; (ii) l'identification des éventuels locataires ; et (iii) les copropriétaires désignés par le propriétaire : héritiers, usufruitiers ou copropriétaires à tout autre titre. La fiche parcellaire, initialement conçue pour le recensement de la population, tient également lieu de début de preuve écrite de propriété et sert de document de base à l'obtention d'un titre auprès de l'administration foncière. Le Bureau du quartier est chargé de vérifier les mentions figurant sur la fiche parcellaire, notamment les différents droits, en faisant appel à tous les moyens possibles. L'authenticité de ce document et la fiabilité des renseignements qui y sont inscrits tiennent à la proximité de l'administration avec les occupants des parcelles. En effet, les agents recenseurs sillonnent régulièrement les quartiers pour mettre à jour des données sur la population et le Chef de Quartier est le premier officiel invité à assister aux événements sociaux susceptibles d'avoir une influence sur les droits fonciers et les transactions foncières dans son quartier. Le chef du Quartier dispose de ses propres archives, et il est bien renseigné sur les différentes transactions intervenant dans sa zone. Pour les données dont il n'a pas clairement connaissance, il peut se référer au cadastre indigène tenu à la Division urbanisme et habitat de la Commune pour un complément d'information avant d'établir la fiche

[36] Voir Arrêté 90/0012 fixant les modalités de conversion des titres de concession perpétuelle ou ordinaire.

[37] www.kalamu.cd

[38] http://www.ixelles.be/site/310-Projets-de-Cooperation-au-Developpement

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 66 4/17/17 1:15 PM

parcellaire. Ce cadastre qui relève des services de l'Hôtel de Ville, conserve des informations nécessaires à l'établissement des droits antérieurs. Le Chef de Quartier conserve le plus souvent des preuves des différentes transactions (acte de cession, acte de vente, PV de conseil de famille pour régler une succession, ...) et éventuellement des photos prises au moment de la transaction. Ainsi, tous les modes d'accès aux terrains urbains de Kalamu[39] sont d'abord constatés par une Fiche Parcellaire.

Le requérant qui entame une démarche d'obtention d'un certificat d'enregistrement auprès de l'administration se présente d'abord à la Commune, muni de sa fiche parcellaire en vue d'obtenir un Certificat de confirmation de propriété. Ce certificat constate les nouveaux droits fonciers inscrits sur la fiche parcellaire, qu'il s'agisse de la confirmation de droits existants consacrés par un document antérieur (livret de logeur), soit de nouveaux droits issus d'une transaction (vente, morcellement, cession à un héritier). En cas de morcellement d'une parcelle, la fiche le constate, garde le même numéro parcellaire et ajoute une lettre alphabétique selon le nombre de nouvelles parcelles. Dans le cas de Kalumu, les données figurant sur la fiche parcellaire sont digitalisées et archivées par le Bureau de la Population. La Commune de Kalamu est la seule commune de Kinshasa à disposer d'un système de gestion informatisée des données démographiques et foncières.

Les usagers semblent accorder une grande confiance à la fonction du chef de quartier et adhèrent au système foncier qu'il gère. Aussi, nombre d'entre eux se contentent de la Fiche Parcellaire et ne souhaitent pas s'engager dans les procédures complexes et coûteuses du Certificat d'Enregistrement malgré plusieurs campagnes d'incitation à la conversion.

Perspectives de mise à l'échelle

Des documents fonciers à légaliser et à améliorer — Ces fiches fournissent cependant très peu de renseignements techniques sur la parcelle : ni superficie, ni type de bâtiments, ni croquis, ce qui réduit leur efficacité comme outil de gestion foncière. Un nouveau type de fiche parcellaire pourrait indiquer ces informations manquantes. Ces fiches n'en restent pas moins le résultat d'un dispositif opérationnel qui rencontre l'adhésion des populations urbaines et l'exemple de la commune de Kalamu montre des marges de progrès. Aussi peut-on s'interroger sur la nécessité de faire évoluer la fiche parcellaire en certificat d'enregistrement et invitent à réfléchir sur les orientations de la réforme foncière en milieu urbain. **Ne faudrait-il pas mieux renforcer, techniquement et légalement, une démarche et des documents fonciers basés sur un service de proximité opérationnel et d'un coût supportable par les collectivités et auquel la population adhère ?**

Atténuation et résolution de conflits fonciers

Les conflits fonciers sont répandus dans tout l'Est du Congo et les institutions étatiques congolaises sont pour l'instant à peine équipées pour atténuer les tensions liées à la terre. Néanmoins, il y a plusieurs initiatives en cours pour appuyer des médiations foncières. Comme il est dit plus haut, la plupart des conflits fonciers dans l'Est interviennent au sein des familles et des villages. Beaucoup de ces conflits peuvent être et sont traités avant de dégénérer, le plus souvent par des intermédiaires locaux comme les autorités coutumières ou les leaders religieux. Comme bien des conflits naissent autour des titres fonciers, des appuis ont été fournis, notamment au Sud-Kivu, pour faciliter des processus d'enregistrement foncier coutumier détaillé ci-dessous.

Les conflits motivés par des raisons politiques sont bien entendu plus difficiles à traiter. Ces conflits s'installent dans la durée, impliquent des intérêts concurrents à tous les niveaux de la sphère politique et sont pratiquement impossibles à « résoudre ». Néanmoins et malgré la méfiance et la violence, il y a au sein des communautés une capacité importante de résilience aux conflits. Les interventions les plus réussies en matière

[39] Parmi ces modes d'accès, on peut citer : (i) l'occupation initiale en vertu de la coutume constatée par l'administration coloniale à la création des quartiers ; (ii) les transactions diverses (successions, cessions, ventes, morcellements) ; et (iii) la pratique du « ki ngolo zenu », une forme d'occupation de fait d'un terrain vacant, pratique découlant de la coutume Teke Humbu qui reconnaît le droit du premier occupant sur un terrain inculte et qui se perpétue à Kinshasa avec des constructions sur des terrains situés dans des zones non habitables.

de médiation foncière dans l'Est de la RDC se sont basées sur un dialogue local entre ou au sein des communautés. Quand les gens peuvent se parler et ont l'opportunité de mettre de côté les discours ethniques et les stéréotypes correspondants, ils réalisent bien souvent qu'ils ont plus en commun que ce qui les divise. Ils sont tous pauvres et vivent dans la précarité, ils se sentent utilisés par des politiciens ou des groupes armés et ils sont sceptiques sur la capacité des institutions publiques à intervenir comme un médiateur neutre. Aussi, le dialogue et la médiation foncière doivent se baser sur les besoins identifiés par les gens et sur des processus pilotés par les communautés elles-mêmes. De tels dialogues permettent aux groupes de mieux résister aux manipulations politiciennes et peuvent contribuer à réduire le soutien aux groupes armés. Les projets peuvent de surcroît faire grossir le gâteau et diminuer de la sorte la pression foncière. Les programmes de développement agricole et de création d'emplois, les dispositifs de lutte anti-érosive et de contrôle des inondations peuvent contribuer « stabiliser » les campagnes.

Les deux expériences suivantes présentées ci-dessous comptent parmi les expériences pertinentes qui permettent des interventions efficaces en matière de résolution de conflits.

Appui à la gestion foncière à base coutumière — territoires de Kabare et Walungu, Sud-Kivu

Localisation, contexte et logique de l'expérience

L'expérience est localisée dans les chefferies de Kabare et de Ngweshe, dans la Province du Sud-Kivu, deux chefferies voisines ayant partagé depuis des siècles une histoire commune au Bushi. Créé en 1923, le territoire de Kabare est aujourd'hui une Entité Territoriale Décentralisée et l'un des huit territoires de la Province du Sud-Kivu. Un édit provincial de 1961 a consacré la scission du Bushi en deux territoires distincts, Walungu et Kabare. Aujourd'hui, le Territoire de Kabare, d'une superficie de 1.265 km2, est divisé en deux chefferies : Kabare, subdivisée en 17 groupements, et Nindja, en 3 groupements. Le Territoire de Walungu, d'une superficie de 1.599 Km² est constitué de deux chefferies dont Ngweshe et Kaziba. La chefferie de Ngweshe compte actuellement près de 670.000 habitants, répartis dans 16 groupements. Elle est située à plus de 2.000 m d'altitude. Initialement centrée sur l'agriculture et l'élevage, l'économie rurale a subi une récente transformation avec le développement de l'exploitation minière artisanale. La pression sur les terres exploitables pour une agriculture vivrière est forte ; la plupart des terres sont situées sur des versants trop escarpés pour un usage agricole. La récente intrusion de l'exploitation minière, et le maintien de cultures industrielles, notamment le quinquina, le thé et le café, constituent d'autres éléments d'accroissement de la pression foncière. Le système foncier coutumier est issu des pratiques coutumières des Bashi, l'un des groupes ethniques majoritaires de la province du Sud-Kivu. La persistance dans le territoire de différents groupes armés entraîne de fréquents déplacements de populations rurales, avec des conséquences sur la sécurité foncière.

Le pouvoir sur la terre est dévolu au Mwami, le Chef Coutumier. Son rôle consiste à s'assurer que chaque famille dispose d'espace pour exercer l'agriculture et/ou l'élevage, et pour y établir sa résidence. Les actions foncières sont exercées par les Baganda,[40] délégués du Mwami pour les questions de terre, qui exécutent ses décisions et sont censés veiller au respect des limites. Leur mission s'exerce de manière orale, avec tout ce que cela comporte comme incertitudes, notamment en cas de décès du Muganda détenant la mémoire des transactions.

Au Bushi et au-delà de la loi de 1973 et de son principe d'appartenance des terres à l'État congolais, la terre est considérée comme appartenir au Mwami et à son clan, dont les membres accèdent aux terres par héritage. Ce principe date de plusieurs siècles. Les tiers acquièrent un droit de jouissance des terres en application d'une grande variété d'arrangements fonciers que le vocabulaire français ne peut refléter.[41]

[40] Omuganda au singulier

[41] Le Bwasa est un contrat de métayage à courte durée et renouvelable chaque année moyennant un paiement d'une valeur modeste (ne dépassant pas généralement une chèvre). Un occupant à ce titre peut perdre son droit d'exploitation à n'importe quel moment. Le Kalinzi, est un contrat de jouissance à longue durée négocié contre un paiement plus

Les Baganda jouent le rôle de témoin lors des transactions foncières mais il semble que l'oralité qui a prévalu jusqu'à présent ne suffise plus aux différentes parties. Pour une plus grande sécurité, les agriculteurs tendent à écrire les accords devant témoin et à associer différentes instances. Cependant, ces pratiques ne les mettent pas à l'abri d'un risque de dépossession. La compétition sur la terre rurale est d'autant plus rude que des acteurs plus influents mobilisent l'administration foncière pour obtenir des titres en niant les droits non documentés que détiennent les occupants sur la base des différentes formules coutumières. Cette situation a souvent dégénéré en incidents plus ou moins graves, qui ont parfois provoqué mort d'homme.

Compte tenu d'une demande généralisée pour une plus grande sécurité de la tenure coutumière, la Coopération Suisse soutient depuis 2011 des ONG locales[42] pour appuyer un travail de caractérisation des pratiques foncières coutumières et pour le développement de solutions pratiques de sécurisation de droits fonciers locaux à Kabare et à Walungu. L'ambition initiale était de définir un modèle de gestion du patrimoine foncier coutumier qui aboutirait à la délivrance par l'autorité coutumière d'un titre susceptible de consolider les droits acquis selon les différents modes cités plus haut. Cet outil devait à la fois servir à (i) construire un dispositif juridique et institutionnel foncier légitime aux yeux des communautés et susceptible d'obtenir la reconnaissance de l'Etat ; (ii) promouvoir une gestion foncière décentralisée et participative par le biais d'instances locales chargées de gérer les terres et les ressources naturelles et d'aider à la régulation des conflits fonciers ; et (iii) coordonner la multiplicité d'acteurs dans le foncier coutumier, limiter la prolifération des documents et des rivalités entre légalité et légitimité sur l'espace foncier coutumier. Le système à construire pourrait servir de référence en matière d'amélioration de la gestion foncière coutumière et serait susceptible d'être capitalisé pour la réforme foncière en cours. Ce système est en cours d'expérimentation dans six groupements depuis 2014.[43]

Méthode

La mise en œuvre de ces opérations pilotes se fait en trois étapes :

- Etape 1 : Etude de caractérisation du milieu et du système foncier ;
- Etape 2 : Sensibilisation des parties prenantes et préparation pédagogique des différents intervenants pour expliquer le bien-fondé du modèle proposé et la plus-value qu'il apporte au système coutumier pour aller vers la documentation et la consolidation des droits. Il s'agit également de discuter des conflits fonciers, de leurs causes et des voies de résolution. Les équipes d'intervenants sont ensuite constituées et formées pour conduire les différentes opérations ;
- Etape 3 : Mise en œuvre de la procédure et des documents pour aboutir à la délivrance d'un Certificat Foncier Coutumier.

consistant et unique (une ou plusieurs vaches). Le Kalinzi crée une relation d'assujettissement envers le récipiendaire, en ce sens qu'il est contraint à la reconnaissance, la soumission, à une contribution obligatoire lors d'événements sociaux dans la famille du donateur (mariage, deuil, construction, . . .). Les terres acquises par voie de Kalinzi sont transmissibles à la descendance par héritage (Bwime), aux mêmes conditions de jouissance, mais un contrat de Kalinzi peut être révoqué si le donateur estime que le bénéficiaire fait preuve d'ingratitude ou d'insoumission. Le Bugule est une transaction assimilable à la vente dans la mesure où les droits du propriétaire initial sont cédés à l'acheteur contre un paiement convenu. Le Bugule ne crée pas de relation d'assujettissement entre les contractants. Il se conclut entre des parties n'ayant pas forcement de relations sociales ou parentales directes. D'autres pratiques viennent compléter ces trois arrangements. Le Bushengenga, un droit d'usufruit sur une terre appartenant au Mwami, accordé de manière précaire à une famille ou un groupe n'ayant pas payé le Kalinzi, et qui lui confère une jouissance très limitée. Okugaba est un acte qui consiste à céder ou à partager un espace à titre gracieux. L'acte est posé par un détenteur de droits perpétuels sur l'espace, au bénéfice d'un demandeur, descendant ou ami. Omushigo est un acte de reconnaissance d'un bénéficiaire de droits sur un espace envers le successeur du Chef ayant octroyé le droit, en cas de décès, afin que ce dernier reconduise le droit octroyé par son prédécesseur ; c'est aussi un acte d'acceptation du chef sur la simple base de la confiance, d'une occupation d'un espace avant le paiement du Kalinzi ou du Bugule, avant un droit de jouissance plus consistant.

[42] IFDP et ASOP.

[43] Katana, Cirunga et Mumosho dans la chefferie de Kabare ; Walungu, Kamanyola et Nduba dans celle de Ngweshe.

La démarche comprend essentiellement les trois actions suivantes :

(1) Appui au fonctionnement de l'administration foncière coutumière de façon à disposer d'un espace de travail, d'équipements et de documents pour lui permettre de mener la suite d'opérations, de tenir des archives physiques et électroniques des différents actes et documents et de disposer d'un personnel suffisant et doté de formations minimales pour effectuer les différentes opérations de terrain et de bureau. Un agronome au niveau du Groupement et un agronome au niveau de la Chefferie sont formés aux travaux topographiques. Ces fonctionnaires de l'administration publique sont déjà impliqués dans la gestion des terres destinées à l'agriculture en milieu rural, où ils font office d'agent foncier. Ils sont impliqués dans plusieurs opérations courantes, notamment les demandes de terre et l'enquête préalable de vacance de terre, lorsque des terres sous régime coutumier sont sollicitées par un tiers. A Kabare comme à Ngweshe, il existe déjà un Cadastre Foncier Coutumier, avec pour objet l'enregistrement des droits fonciers coutumiers. Le cadastre est tenu par le Service Foncier Local de la Chefferie. Le modèle développé s'est construit sur cet acquis.

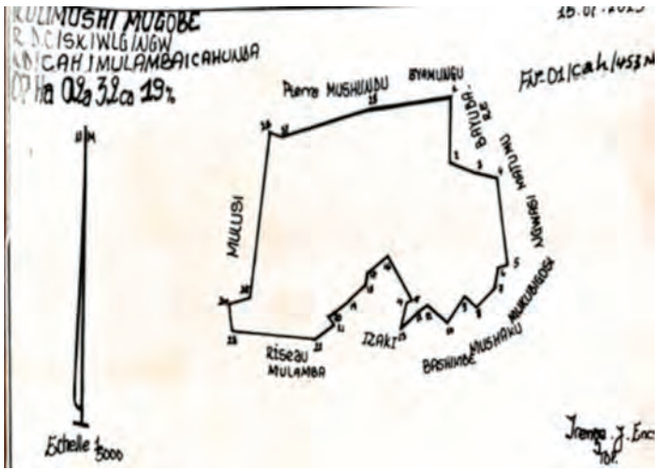
Au cours de cette sous-étape, il est également procédé à la codification des différents lieux ciblés pour la mise en œuvre, ainsi que des documents à utiliser.

Le bureau de la cellule foncière de Walungu.

Codification des villages, groupement de Walungu.

(2) Reconnaissance de terrain : ces travaux commencent par une reconnaissance effectuée par des équipes constituées de l'Agronome et de 4 notables du village, dont le rôle consiste à intervenir pour gérer d'éventuels conflits. Ces notables sont la mémoire vivante concernant les transactions et les divers droits alloués. Les reconnaissances s'effectuent à la parcelle et les voisins sont invités. Chaque reconnaissance couvre des champs situés dans un ou plusieurs blocs contigus. L'enquête note tous les éléments relatifs à chaque parcelle (droit initial, transaction, identité de l'ayant-droit) et relève les données topographiques géo référencées. Les informations sont consignées sur une « fiche de reconnaissance des droits fonciers coutumiers », et font l'objet de l'établissement d'un « PV de reconnaissance des limites d'une parcelle coutumière » par le technicien et les chefs locaux.

Au cours de la reconnaissance, les éventuels conflits sont traités et peuvent faire l'objet d'un acte écrit de résolution qui engagera les parties. Différents types de documents contractuels peuvent être présentés lors de l'enquête pour justifier d'un droit mais comme la plupart des transactions ont été réalisées oralement, le témoignage des chefs locaux et des notables demeurent indispensables.



Modèle croquis établi lors des travaux de terrain.

(3) Traitement des données de terrain et établissement du Certificat Foncier Coutumier. Les données de terrain sont transmises au bureau foncier local, couramment appelé Cadastre foncier coutumier, qui les enregistre tandis qu'une cellule informatique procède à leur numérisation. Le logiciel génère automatiquement un croquis de chaque terrain délimité avec sa superficie, ainsi qu'une liste d'usagers enregistrés. Le logiciel produit également la carte parcellaire du village, au fur et à mesure de la délimitation des parcelles individuelles. La liste est affichée au niveau du groupement et informent les bénéficiaires du montant des frais administratifs proportionnel à la superficie, dont ils devront s'acquitter pour se voir délivrer le Certificat Foncier Coutumier. Une fois payés les frais administratifs auprès d'une institution de micro finance spécifique, le Certificat est établi automatiquement, puis signé par le responsable foncier local et transmis, pour signature, au niveau de la Chefferie. Au niveau du bureau du groupement, une cellule technique reçoit les dossiers à transmettre à la Chefferie et procède aux vérifications sur la régularité des dossiers individuels.

Toutes les indications essentielles figurent sur le Certificat Foncier Coutumier, notamment l'identité du détenteur du droit, les éléments d'identification du terrain et de sa localisation, le mode d'acquisition de la parcelle. Le croquis de la parcelle est accolé au verso du document.

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
PROVINCE DU SUD-KIVU
TERRITOIRE DE KABARE
CHEFFERIE DE KABARE

CERTIFICAT FONCIER COUTUMIER

N°KBR 0002 /KV084/20KAB/2015

CHEFFERIE:	KABARE	SOUS-VILLAGE DE:	CIRUNGA CENTRE
GROUPEMENT:	CIRUNGA	FICHE RDFC :	KAB/05/021/0001/0009/640
VILLAGE DE :	CIRUNGA CENTRE	PV RDFC:	640/SFL/05/021/0001/2014

Monsieur MURHULA MIRINDI de Nationalité CONGOLAISE exerçant la profession de CULTIVATEUR né(e) à CIRUNGA le 10/10/1996 porteur (se) de la Carte d'identité numéro national 10101008250 délivrée à KABARE le 15/09/2015 à MARIE

Madame/Monsieur BEMIRE M'KASHERA est propriétaire d'une portion de terre relevant du patrimoine foncier coutumier sous administration de la Chefferie de Kabare, d'une superficie de 3671.32m² acquise sous le mode : BWEME d'après la Fiche de reconnaissance des droits fonciers coutumiers numéro 640 et le procès-verbal de reconnaissance des limites de cette portion de terre coutumière numéro 640/SFL/05/001/0001/2014 dressé le 15/06/2015 par l'équipe de reconnaissance des droits fonciers coutumiers établie par la Chefferie dans l'entité concernée. La portion de terre est destinée à l'usage CULTURE dont les limites et les caractéristiques sont renseignées sur la fiche de reconnaissance des droits fonciers coutumiers en annexe

En foi de quoi, la Chefferie de Kabare lui délivre le présent Certificat conformément à l'article 34 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

Etabli à Cirunga, le 15/06/2015

Pour la Chefferie de Kabare,

Le Service Foncier Local de la Chefferie

Le Chef de Chefferie

Mwami Désiré KABARE RUGEMANIZI II N'KABUSHI

Résultats, enseignements et perception par les différents acteurs

3.500 parcelles identifiées par an dans deux chefferies — Près de deux ans après le début de l'expérience, dont six mois de travaux préparatoires, environ 7.000 parcelles ont été traitées dans les deux chefferies. Cependant, le nombre de titres fonciers coutumiers déjà délivrés reste faible : en mars 2016, il est de 174 certificats fonciers coutumiers à Kabare tandis qu'à Ngweshe, aucun certificat n'a encore été signé par la Chefferie.

Les coûts de certification ne sont pas encore optimaux — Le coût de revient de la certification coutumière, incluant le coût de la délivrance des certificats, est estimé autour de $150 par hectare, ce qui situe le coût moyen de la certification entre $20 et $50 par parcelle compte tenu de superficies moyennes limitées. Il s'agit donc de coûts bien en-deçà des coûts nécessaires à l'obtention de certificats d'enregistrement, mais qui restent assez élevés au regard d'autres expériences internationales. Il convient de rappeler ici le caractère pilote de cette opération dont on peut relever tout l'intérêt au moment où le Gouvernement de la RDC envisage de réformer sa politique foncière.

Une démarche innovante basée sur une amélioration des pratiques coutumières — cette opération n'a pas cherché à inventer de nouveaux modes de gestion foncière ; elle s'est employée à améliorer — significativement — l'existant. Elle s'est basée sur des structures administratives coutumières existantes et s'est construite sur des pratiques foncières découlant de la coutume locale, sans en modifier l'essence, mais en les renforçant grâce à une meilleure organisation des instances locales et en formalisant par écrit des actes oraux.

Une nette amélioration de la gestion des terres coutumières — Les habitants rencontrés ont également exprimé leur satisfaction vis-à-vis de cette opération, non seulement à cause de l'opportunité de se voir octroyer un document foncier reconnu par tous, mais surtout en raison de la transparence qui caractérise la tarification et les étapes de la procédure, ce qui offre suffisamment de temps pour faire valoir d'éventuels recours. Par ailleurs, la prise en charge des conflits fonciers en dehors des cours et tribunaux est un élément capital pour l'acceptation sociale du système, surtout dans un contexte où les conflits fonciers ont souvent dégénéré en affrontements armés entre membres de la communauté. Pour les bénéficiaires, le Certificat Foncier Coutumier, du fait qu'il donne davantage de consistance à des droits jusque-là oraux, constitue une réponse intéressante aux problèmes liés à la non considération des droits coutumiers. Cette négation des droits coutumiers est source de nombreux conflits notamment dans les cas de projets d'investissements à grande échelle, que ce soit dans le secteur minier ou dans le secteur agricole.

Une opération appréciée par les autorités coutumières — Pour l'autorité coutumière, cee système innovant présente un grand potentiel de reconstruction de la cohésion sociale, souvent mise à mal suite aux nombreux conflits fonciers entre membres de la communauté.

Une source d'inspiration pour la réforme foncière — Sous réserve d'expérimentation concluante dans des contextes différents, ce modèle offre une réponse potentielle à l'article 389 de la Loi Foncière, en ce qu'il respecte la coexistence entre les régimes fonciers administratif et coutumier.. Par ailleurs, ce modèle n'interfère pas avec les actes de l'Administration Foncière. Au contraire, il fournit aux Conservateurs des Titres Immobiliers des informations de base plus fiables susceptibles de faciliter une procédure de concession sur un espace relevant initialement du régime coutumier.

Des articulations avec l'administration foncière — Au départ, les acteurs de l'Administration Foncière ont considéré cette opération pilote comme une intrusion dans une matière relevant de leur compétence exclusive et n'ont pas manqué de manifester une certaine méfiance vis-à-vis de ce modèle. Après diverses séances d'échanges, l'Administration s'est rendue à l'évidence quant à l'efficacité du modèle et à la nécessité d'établir des collaborations, notamment pour traiter des conflits fonciers récurrents. Par ailleurs, l'administration,

dont les moyens de travail et d'archivage ne répondent pas aux exigences d'une gestion foncière moderne, a apprécié la mise en place d'une cartographie participative géoréférencée des parcelles et d'un archivage plus ordonné des dossiers fonciers.

Perspectives de mise à l'échelle

La couverture géographique de cette opération pilote est forcément modeste et ne porte que sur six groupements de deux chefferies. La population des sites d'expérimentation avoisine 15 % des 650.000 habitants de Kabare et de 670.000 de Ngweshe, ce qui est néanmoins significatif pour une opération expérimentale. Ce dispositif peut-il s'étendre ? Il s'avère que la situation foncière des sites pilotes se caractérise par une certaine singularité qu'il ne sera pas évident de retrouver dans d'autres contextes. Le Chef de Terre, détenteur du pouvoir coutumier sur la terre, est en même temps le Chef Coutumier et le chef d'une Entité Territoriale Décentralisée, la Chefferie ; cette triple qualité évite des conflits d'autorité et facilite la mise en œuvre des procédures de certification coutumière. Par ailleurs, la forte pression foncière et les déplacements de populations suite à des incidents sécuritaires récurrents créent un besoin de documentation des droits afin de se protéger des aléas de l'oralité en cas de conflit foncier. Le même intérêt pour des droits écrits sera probablement moins évident dans un contexte où le sentiment d'insécurité foncière serait moindre. Le modèle s'est construit dans un contexte d'individualisation des droits fonciers coutumiers ; il est difficile d'anticiper sur sa capacité à sécuriser des droits exercés collectivement, comme c'est le cas dans une grande partie des espaces coutumiers de la RDC.

Cette expérience semble néanmoins à même de répondre au besoin de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers. En effet, ce modèle aboutit à l'émission d'un titre par une autorité coutumière et administrative. La démarche en amont permet un espace de dialogue, d'enquête et de résolution locale des éventuels conflits sur les espaces à certifier, ce qui rend la procédure très fiable. Par ailleurs, l'article 389 de la Loi Foncière ouvre la possibilité de développer un texte règlementaire susceptible de conférer une force légale aux Titres Fonciers Coutumiers issus de cette expérience. Enfin, le modèle a l'avantage d'un potentiel d'autofinancement car, les frais à payer aux différentes étapes de la procédure pourraient couvrir partiellement les coûts à engager par les différentes administrations locales.

Promotion d'un cadre local de résolution des conflits fonciers — Territoire de Rutshuru, Nord-Kivu

Contexte

Le territoire de Rutshuru, dans la Province du Nord-Kivu, est frontalier avec le Rwanda et l'Uganda. Près de la moitié de sa superficie est occupée par le Parc National de Virunga ; 20 % des terres sont constituées de concessions dont la majorité acquises pendant les périodes de troubles, alors que le territoire était sous occupation de forces non gouvernementales ; il en résulte que seules 30 % des terres sont occupées par les populations rurales. Le territoire abrite majoritairement deux groupes ethniques, les Nande et les Hutu, ce dernier groupe s'étant installé pendant l'époque coloniale et suite aux nombreux mouvements de population. La coexistence entre les deux groupes a toujours été délicate et la plupart des conflits communautaires est liée à des questions foncières. En effet, les terres de Rutshuru sont connues pour être très productives, et les récoltes sont revendues au Rwanda et en Ouganda, où se sont installées des industries de transformation alimentaire. La pression sur les terres est forte : des formules d'occupation précaire (contrat de la durée d'une saison culturale) demeurent la seule forme d'accès à la terre pour la majorité de la population paysanne.

De nombreux mouvements rebelles ont occupé ce territoire de manière plus ou moins durable, et, à ce jour la situation sécuritaire y demeure très volatile. Cette situation a provoqué de fréquents mouvements de populations, avec en corollaire les problèmes fonciers qui s'ensuivent. Les populations se concentrent dans les zones

offrant un minimum de sécurité, ce qui augmente la pression sur les terres agricoles disponibles. Les conflits sur la terre proviennent de causes multiples : (i) les effets de la forte pression démographique sont aggravés par l'inaccessibilité de certains terroirs pour cause d'insécurité et par le reflux de populations rurales en quête de terres agricoles pour leur subsistance ; (ii) des espaces sont alloués arbitrairement sans planification ni concertation ; et (iii) la terre est perçue comme un facteur identitaire. Ce territoire est l'un de ceux ciblés par ONU Habitat pour expérimenter une approche extra-judiciaire de résolution des conflits fonciers.

La démarche

Dans ses analyses préliminaires, ONU Habitat a identifié les causes et les acteurs majeurs des nombreux conflits fonciers dans la région. Initialement, l'organisation avait mis en place des Centre de Médiation Foncière, à savoir des instances locales de résolution des conflits fonciers, qui offraient un cadre de dialogue pour les discussions entre protagonistes, et accompagnaient l'atteinte d'arrangements par les parties en conflit. Par la suite, se rendant compte que la seule médiation ne suffisait pas pour apporter une réponse durable à la problématique foncière locale, l'organisation a engagé un programme plus large qui comprend les composantes suivantes :

Prévention et résolution de conflits fonciers

- Tenue de plusieurs séances de sensibilisation et d'information, animées par des structures locales partenaires de UN-Habitat. Ces séances ciblent les autorités locales à tous les niveaux : autorités territoriales, autorités coutumières, autorités militaires et policières, services techniques de l'administration foncière, leaders communautaires. Elles permettent de présenter la loi foncière et les autres législations ayant une incidence sur le foncier, le rôle du Centre de Médiation Foncière, les méthodes alternatives de résolution des conflits fonciers, les pratiques foncières coutumières,... ;
- Accompagnement et appui technique, à travers les structures locales partenaires, à la prise en charge des nombreux conflits fonciers identifiés ; ces structures procèdent au rapprochement des parties en conflit, et informent sur les dispositions légales et réglementaires en matière foncière. L'implication des chefs coutumiers et autres leaders communautaires locaux a permis en 2015 de trouver une solution pour 274 conflits fonciers, sur un total de 672 conflits identifiés dans le territoire. Certains conflits plus complexes sont pris en charge directement par les Médiateurs de UN-Habitat.
- Documentation des compromis trouvés et signature par les protagonistes, avec visa des témoins et des autorités de base. Ces Actes de Conciliation constituent un début de reconnaissance et de sécurisation alternative des droits des bénéficiaires membres des communautés locales.

Appui à l'Administration Foncière — Ayant constaté que plusieurs conflits fonciers naissent des suites d'interventions de l'administration foncière, UN-Habitat a identifié des actions susceptibles d'améliorer les services de cette administration. L'appui consiste notamment dans la mise à disposition d'outils de travail. Par ailleurs, la simple présence des équipes de UN-Habitat contribue à réduire certaines erreurs et abus.

Coordination des acteurs du foncier dans la zone — Les Cadres de Concertation Foncière sont des cadres mis en place au niveau des territoires, au sein desquels se regroupent les acteurs étatiques et non étatiques du foncier intervenant dans le territoire. Ces cadres ont pour mission principale le partage des informations sur le foncier, l'harmonisation des approches d'intervention, le suivi conjoint de cas de conflits complexes.

Opportunités, limites et perspectives

L'approche de UN Habitat pour l'appui à la résolution des conflits fonciers intègre une vision globale du foncier, faisant intervenir des acteurs étatiques et diverses personnalités communautaires. L'approche a le mérite d'avoir permis de concilier des antagonistes dans certains conflits fonciers. Une conciliation obtenue

au sein d'un cadre local revêt un plus grand potentiel de paix sociale qu'une décision de justice. Elle constitue un accord qui engage les deux parties, tandis que des décisions de justice peuvent ne pas être acceptées par l'une des parties et dégénérer par la suite en conflits violents. Néanmoins, les compromis formalisés par un Acte de Conciliation semblent d'une portée juridique limitée du fait du risque qu'ils portent de ne pas être opposables aux tiers, ce document demeurant un accord entre parties. Il est donc possible que de nouveaux conflits puissent se développer sur des terres qui avaient déjà fait l'objet d'un acte de conciliation, si de nouveaux acteurs y font valoir des droits non pris en compte lors de la médiation.

L'approche a joué un rôle important dans la limitation des conflits sur la terre, mais sa durabilité est incertaine dans la mesure où elle reste largement dépendante de l'appui de UN-Habitat. L'approche continue à être confrontée à plusieurs défis : (i) la récurrence de conflits fonciers complexes dans la région gonfle la demande d'interventions dans la zone couverte par le Centre de Coordination Foncière de Rutshuru ; (ii) l'ingérence de personnalités influentes dans les conflits complexes favorise les manipulations de la population et le trafic d'influence ; (iii) le recours à la force par certaines parties notamment autour de concessions placées sous la garde d'hommes en armes ; (iv) des menaces sont proférées à l'endroit des équipes de médiation ; et (v) la réticence de certaines autorités qui considèrent les inventions de UN-Habitat comme une ingérence. Le programme foncier de UN-Habitat s'est concentré durant ces six dernières années sur les activités de prévention et résolution des conflits. Tout en maintenant ses activités de médiation, le programme se réoriente progressivement vers un concept de Planification Communautaire Foncière Participative (PCFP), avec la perspective d'une reconnaissance des droits fonciers des communautés locales et de leur plus grande implication.

Cartographie participative de forêts communautaires — Territoire d'Inongo

Contexte

Suite au découpage territorial mis en place par la Constitution de 2006, Mai-Ndombe est depuis 2015 une province née de l'éclatement de la province de Bandundu. Cette nouvelle province est située dans la cuvette centrale forestière et est subdivisée en 8 territoires, 19 secteurs et 52 groupements. L'ex-territoire de Inongo, devenu aujourd'hui chef-lieu de cette nouvelle province, compte 3 secteurs, qui comprennent 8 villages. La population totale varie, selon les sources, entre 474 000 (administration du territoire) et 297 000 selon la Zone de Santé, pour une superficie de 23 000 km2. Les densités humaines évolueraient ainsi entre 11 et 20 habitants par km^2.

L'approche de cartographie participative

Le projet « Cartographie et Gouvernance forestières » est l'un des volets du Projet Régional sur le Bassin du Congo appuyé par la DFID et bénéficiant de l'appui technique de Rainforest Foundation UK. Il est mis en œuvre par des organisations membres du Réseau Ressources Naturelles. Ce travail de cartographie participative vise la délimitation des espaces communautaires et est considéré comme un outil pour le plaidoyer de défense des espaces des communautés locales. Il vient documenter la question des droits exercés par une communauté sur des terres ou des forêts en vertu de la coutume, et qui sont consacrés par la Constitution et par le Code Forestier et énoncés par la Loi Foncière. Les travaux se concluent par la production d'une carte communautaire des différents villages, validée localement. Les cartes de villages sont consolidées en cartes de groupements, qui, de leur côté, sont consolidées pour produire une carte de secteur. La démarche se déroule comme suit :

Etape 1 : information et formation — il s'agit du premier contact avec le chef de village et ses notables durant lequel la démarche est présentée par l'équipe de facilitation. S'ensuit alors des discussions sur l'organisation de la participation de la communauté. Les principaux intervenants suivent alors une formation pour leur permettre de participer pleinement à l'exercice.

Etape 2 : réalisation d'une esquisse au sol — sur la base des informations fournies par les membres de la communauté, une représentation au sol des limites du village à cartographier est faite par eux-mêmes. Au cours de cette étape, les points de repère des limites sont représentés. Les cartographes locaux transposent cette esquisse au sol sur papier.

Réalisation d'une esquisse au sol et transposition sur papier, par les villageois (photos de CADEM).

Etape 3 : Déploiement sur terrain — Les équipes de villageois formées sont déployées sur terrain pour collecter les points GPS à entrer dans le système.

Collecte de points GPS par les villageois.

Etape 4 : traitement des informations — les informations sont traitées dans un SIG par les membres de la Communauté formés à cette fin. Ensuite, les techniciens du projet procèdent à une éventuelle correction des points. Une première version de la carte est déposée à la Communauté pour une session de validation intercommunautaire.

Etape 5 : validation intercommunautaire — au cours d'une séance publique, la carte est expliquée aux différentes communautés concernées, et est validée après une éventuelle prise en compte des commentaires.

L'équipe de facilitation s'assure de la bonne exécution des différentes tâches par les membres de la communauté, recueille les données historiques et sociologiques du village, et les données sur les utilisations effectives des espaces, en insistant sur la localisation des ressources vitales. Le produit issu de cette démarche est une carte communautaire :

Les cartes des villages sont consolidées dans le SIG après ajout de données complémentaires sur les ressources.

La cartographie participative semble être un outil efficace pour la représentation graphique des espaces communautaires. Elle peut contribuer efficacement à la reconnaissance des droits fonciers locaux, surtout dans des milieux avec prédominance de droits collectifs. L'absence de cartographie des terroirs coutumiers expose les communautés à des appétits fonciers extérieurs et à des conflits intercommunautaires pour le contrôle des ressources. Cet outil peut également être utile pour l'allocation de terres à des opérateurs extérieurs à la communauté. Comme les demandes de concessions se font sur des terres communautaires parfois juxtaposées, il n'est pas toujours évident de savoir avec quelle communauté négocier une portion de la concession. Ce problème se pose par exemple pour la délimitation des Parcs Agro Industriels. La validation intercommunautaire peut également être utilisée comme un outil de résolution de conflits fonciers intercommunautaires, dans la mesure où elle documente un accord entre communautés voisines sur les limites de leurs terroirs respectifs.

L'Administration locale utilise la cartographie participative pour une meilleure planification des espaces. En effet, les informations des cartes communautaires sur les limites de l'exercice des droits des différentes communautés dans les villages cartographiés peuvent constituer des outils précieux dans la planification locale de développement. Les cartes communautaires peuvent, enfin, faire ressortir les cas de superpositions d'usages ou de ressources sur un même espace.

Perspectives de mise à l'échelle

Les communautés ayant dressé leurs cartes estiment leurs droits davantage sécurisés suite à une représentation clarifiée des espaces et des ressources couverts par l'autorité de leur chef. En effet, la référence à des données historiques et sociologiques, ainsi que la validation intercommunautaire semblent conforter ce sentiment de sécurité. Le processus participatif de leur élaboration favorise un dialogue entre les membres de communautés voisines, qui permet de mettre à jour les contestations sur les limites et tout autre problème, et donne une opportunité de consensus avant la validation de la carte. Il demeure cependant le problème de

l'opposabilité de la carte aux tiers, notamment pour reconnaître officiellement les limites d'un terroir coutumier. Il nous paraît ici qu'il est nécessaire de franchir une autre étape en conférant une valeur légale à la Carte communautaire pour faciliter son adoption par l'Administration territoriale. Autrement, elle est juste un outil pour renseigner les droits sur des terres communautaires, avec un potentiel de résolution de conflits.

L'efficacité de cet outil est certaine et il n'y a pas d'alternative viable à cette approche pour documenter les espaces d'exercice des droits fonciers communautaires. Cependant, l'approche revient à environ $10 à $50 à l'hectare selon la configuration du terrain, sans compter l'investissement initial dans les équipements de cartographie. Il est certainement difficile d'envisager d'y recourir systématiquement pour cartographier la totalité des terres communautaires en RDC. Il peut être envisagé d'y recourir de manière ponctuelle, lorsque la nécessité s'en fait ressentir.

Ce premier travail d'identification d'expériences ne peut avoir la prétention d'avoir été exhaustif. Il a eu pour seule ambition de démarrer un travail de capitalisation des initiatives réalisées à travers la RDC par différents acteurs non étatiques, pour leur éventuelle utilisation dans le processus de la réforme foncière. Un inventaire régulièrement mis à jour des expériences innovantes de gestion foncière devrait contribuer à une normalisation des relations entre l'administration foncière et les acteurs étatiques non étatiques du secteur du foncier, en vue d'alimenter le niveau central par des propositions d'amélioration de la gestion foncière éprouvées sur terrain. Cette première formalisation des initiatives pourrait évoluer sur la création d'une structure de type Observatoire dont la fonction serait de répertorier, d'évaluer et de capitaliser cette somme d'expériences pertinentes afin de fournir la réforme foncière en propositions de changements.

SECTION IV : VERS UNE RÉFORME FONCIÈRE — NÉCESSITÉS ET RECOMMANDATIONS

1. Nécessités d'une réforme

Le Gouvernement de la RDC a exprimé ses préoccupations sur le secteur foncier et la nécessité d'un changement de politique foncière. Cette revue du secteur foncier montre effectivement que des changements d'orientation de la politique foncière sont devenus nécessaires. Il s'agit en premier lieu de ramener la politique foncière à la réalité. Depuis plusieurs décennies, l'Etat tente d'instaurer une gestion des terres foncière exclusivement par le niveau central sans disposer de capacités administratives à la hauteur et il ne mesure pas l'intérêt d'une gestion foncière assurée au quotidien par des autorités locales et coutumières. Un autre enjeu critique est de rééquilibrer la politique foncière pour mettre en place des dispositifs susceptibles de sécuriser de manière simple et peu onéreuse les droits fonciers des habitants des quartiers urbains, des exploitations familiales et des peuples autochtones.

Plusieurs arguments justifient effectivement la nécessité de changements dans le secteur foncier.

Ajuster le cadre légal aux réalités sociales et économiques

La contrainte principale qui pèse sur le secteur foncier congolais est le décalage entre des normes légales et administratives peu appliquées et des normes coutumières non reconnues par les textes mais auxquelles adhère la grande majorité de la population. Le décalage entre régulation administrative et régulation coutumière explique la majeure partie des blocages actuels. Il provoque une crise du système d'administration foncière dont la résolution passe un changement radical de politique foncière.

Ce constat est accentué par la faiblesse des ressources et des capacités d'une administration foncière dont le fonctionnement est désormais dépendant de prélèvements officieux réalisés à différentes étapes des processus d'enregistrement des droits ou des transactions. Les paragraphes ci-dessous déclinent ce décalage majeur en contraintes plus spécifiques.

La loi de 1973 a tenté, dans le contexte immédiat de l'après Indépendance, de consacrer la toute-puissance de l'Etat en matière de gestion des terres. Il s'agissait de nationaliser l'ensemble du territoire congolais, de conférer l'autorité sur la gestion des terres aux seules institutions étatiques[44] et de reconnaître des droits sur la terre par le biais du seul certificat d'enregistrement délivré par les services de l'Etat. La logique était bien de remplacer une gestion coutumière des terres par un régime foncier organisé par l'Etat. Les terres occupées par des communautés locales, soit la grande majorité des terres rurales congolaises, ont donc été considérées des terres domaniales. Or, cette substitution ne s'est pas opérée. 40 ans après sa promulgation, la loi de 1973 n'est pas parvenue à la mise en œuvre de ces principes fondamentaux. L'essentiel de la régulation foncière est réalisée en milieu rural par des autorités coutumières et en ville par des pratiques « hybrides » développées par les collectivités. Il en résulte une ambiguïté majeure qui affecte l'ensemble de la population, complique la mise en œuvre de projets d'investissements et quand elle se combine à des questions identitaires, peut entraîner le déclenchement de conflits.

[44] Président de la République, Assemblée nationale, Ministre des Affaires Foncières, Gouvernement de Province et Conservateur des titres immobiliers

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 79 4/17/17 1:15 PM

Les tribunaux semblent déjà avoir pris acte de la prépondérance de la régulation foncière par les autorités foncières locales et traditionnelles. Ils reconnaissent déjà plus ou moins explicitement la validité des maîtrises exercées individuellement ou collectivement sur les terres rurales par les autorités foncières traditionnelles. On peut lire en filigrane dans les jugements et arrêts rendus par les juridictions de certaines provinces, que les tribunaux reconnaissent de manière implicite ou explicite la maîtrise totale ou partielle exercée par les paysans sur les terres rurales.

Inventer un nouveau service public de gestion foncière

Rien n'indique que l'Etat va parvenir dans les prochaines années à imposer un dispositif étatique de gestion des terres. Les capacités limitées et les faibles performances de l'administration foncière, détaillées par cette revue, laissent plutôt penser le contraire.

Le fonctionnement des circonscriptions foncières n'est que partiellement pris en charge par l'Etat. Les circonscriptions fonctionnent sur d'autres ressources que celles allouées par l'Etat et tendent à une autonomisation vis-à-vis de leur tutelle. Les procédures ne peuvent être mises en œuvre qu'à la condition de leur prise en charge financière par les usagers. Le personnel des circonscriptions est pour partie, recruté hors fonction publique, se paie sur les procédures et ne bénéficie d'aucune formation dédiée.

Les procédures de premier enregistrement de droits et de transactions sont d'une complexité décourageante pour la plupart des usagers (27 étapes pour un certificat d'enregistrement, avec un parcours redondant) et elles atteignent des coûts rédhibitoires pour une majorité de ménages congolais. Les performances des circonscriptions foncières ne leur permettent de finaliser les procédures de formalisation que pour un petit nombre de demandes. Leur aptitude à garantir le droit de propriété est incertaine au vu de l'état des conservations foncières et de la documentation topographique.

Le renflouement de cette administration dépasse les capacités des pouvoirs publics et il n'est pas forcément nécessaire d'engager des investissements massifs pour mettre en œuvre une régulation extrêmement sophistiquée. La complexité de ce système vient de sa nature domaniale. Dans la mesure où l'Etat est présumé propriétaire du sol, il lui revient de gérer l'administration des droits sur le sol. Pour chaque parcelle de cet immense pays, l'Etat est supposé intervenir lui-même, faute de délégation de compétences à des autorités locales ou à des professions auxiliaires (notaires, géomètres) et doit dépêcher ses agents sur place et instruire des procédures dont il est responsable à chaque étape. Un tel système génère une inflation de responsabilités qui sature la capacité de traitement des services fonciers.

Dans un contexte d'accroissement de la pression sur les ressources, le dispositif domanial et foncier ne parvient pas non plus à réguler les tendances à la concentration de terres par les élites et à la marginalisation des communautés locales et des populations vulnérables. La combinaison d'une administration foncière en crise avec des réflexes identitaires en partie nourris par des ressources en terre localement insuffisantes participe à la multiplication de conflits fonciers dont certains constituent un terreau pour des affrontements violents et durables. Il y a là une menace évidente pour la cohésion sociale et des conditions particulièrement défavorables à l'investissement et au développement économique.

Il convient donc de raisonner des orientations alternatives de politique foncière pour alléger la responsabilité administrative de l'Etat, en reconnaissant aux niveaux locaux de plus larges compétences en matière foncière, compétences qu'elles ont maintenues ou qu'elles se sont attribuées dans la pratique. Certaines pratiques foncières des collectivités locales et des expériences conduites par différentes organisations non gouvernementales ouvrent la voie à de nouveaux services de gestion foncière.

Réduire les exclusions au droit fondamental à la terre

Les interventions récentes du législateur congolais en matière agricole et forestière montrent qu'une option préférentielle a été faite en faveur des exploitations agro-industrielles et des concessions forestières et non en faveur des paysanneries et/ou des communautés forestières qui représentent pourtant près des trois quarts de la population congolaise. En effet, la loi agricole de 2011 consacre trois types d'exploitation agricole (familiale, de type familial et industriel) et n'ouvre l'accès à la concession agricole qu'aux « *personnes physiques de nationalité congolaise ou aux personnes morales de droit congolais (. . .) (qui) justifient de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession* » et qui, en outre, ont fait procéder à une étude d'impact environnemental et social (article 16).

Ces dispositions excluent de fait les agriculteurs régis par le système coutumier. L'exclusion est corroborée par une confirmation de la loi qui dispose que le régime protecteur du certificat d'enregistrement ne s'appliquent pas à « *l'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers* » sur les terres des communautés locales. En offrant une sécurité juridique plus faible aux titulaires des droits fonciers coutumiers, ce principe semble contraire au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, d'autant qu'il affecte la quasi-totalité des exploitations familiales.

Le décret plus récent du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales montre que des innovations sont possibles. Ce décret définit les conditions et procédures d'acquisition d'une concession forestière par une communauté locale « *sur une partie ou la totalité des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume* ». Lorsque la concession forestière porte sur « *une partie des forêts possédées coutumièrement par une communauté locale* », cette dernière conserve ses droits coutumiers sur la partie non concédée et continue à les exercer. L'orientation de ce texte reste en faveur de la concession forestière qui a pour effet de transformer la forêt de la communauté locale en forêt de production permanente. En l'absence d'une concession forestière, la communauté locale ne peut retirer de sa forêt que des avantages limités et à caractère alimentaire. Seule la concession ouvre véritablement la voie à l'exploitation forestière, malgré le principe contenu dans l'article 112 du code forestier qui dispose que les communautés locales ont le droit d'exploiter leurs forêts.

Aujourd'hui, il semble que l'acquisition de terres procède à la fois d'un comportement d'anticipation et d'une certaine dynamique qui pousse à investir dans les circuits productifs de l'agriculture. Ces comportements reflètent une logique d'anticipation, dans la mesure où les intéressés pourraient craindre que l'ordonnance (celle de l'art 387) attendue pour la réglementation des droits d'occupation de terres par les paysans ne rende plus difficile l'acquisition de ces ressources par des non paysans.

Respecter les engagements internationaux en matière de politique foncière

Par la Déclaration de Syrte du 3 juillet 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine se sont engagés à veiller à ce que « les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre telles que les personnes déplacées ». Le cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique[45] engage les mêmes Chefs d'Etat et de Gouvernement à « *reconnaître la légitimité des systèmes fonciers traditionnels* » et à intégrer « *la terre dans les programmes de réduction de la pauvreté en améliorant l'accès à la terre par la réforme de la tenure foncière* ». Ce cadre vise à formuler les principes essentiels qui devraient sous-tendre l'élaboration, le contenu, et le suivi du progrès en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières dans les Etats africains

[45] Union Africaine, BAD, CEA, 2010. Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique. Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence. 68 p.

La RDC s'inscrit également dans différents processus internationaux qui mettent l'accent sur l'accès au foncier et la sécurisation des droits. Parmi ces processus, les Directives volontaires pour la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, adoptées en 2012 par le Comité de Sécurité alimentaire (FAO, FIDA, PAM). Cet instrument expose les principes et normes internationalement reconnus en vue de l'instauration des pratiques responsables en matière de gouvernance foncière. Ces Directives reposent sur le concept de droits fonciers légitimes, incluant les droits traditionnels non nécessairement formalisés et prenant en considération les droits des peuples autochtones. Sur cette base, elles reconnaissent l'intérêt des pratiques populaires et les innovations promues par les acteurs non étatiques.

Par ailleurs, la RDC étant concernée par le phénomène des réfugiés et déplacés, on doit évoquer les principes Pinheiro sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacés adoptés en 2005 par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme pour orienter les gouvernements nationaux dans le traitement de la question des réfugiés relativement aux logements, terres et/ou biens dont ils ont été privés arbitrairement ou illégalement.

La Constitution de 2006, à travers la reconnaissance de la propriété individuelle ou collective acquise conformément à la coutume, offre l'opportunité d'améliorer le cadre légal et institutionnel de gestion foncière à travers la réforme de la loi du 20 juillet 1973. Cette démarche a été initiée : en 2012, la République Démocratique du Congo a entrepris de réformer sa législation foncière. Les travaux de commission nationale de la Réforme foncière (CONAREF), dont la mission est de proposer la formulation de grandes orientations du processus de la réforme, a permis de mettre en place une feuille de route. Cependant, le processus tarde à se concrétiser et la distance s'agrandit entre d'une part, la Constitution, les engagements internationaux de la RDC et d'autre part, la configuration actuelle de la politique foncière.

2. Le dispositif de mise en œuvre de la réforme foncière

La CONAREF, instance de pilotage de la réforme foncière

Suite au discours du Président de la République en Décembre 2011 en faveur d'une réforme foncière pour favoriser le développement économique et réduire les tensions sur la terre, le Gouvernement s'est engagé dès Juillet 2012 dans un processus de réforme foncière « *en vue d'une RDC pacifiée, socialement intégrée et économiquement dynamique en raison de l'amélioration de la gouvernance foncière* ». La réforme vise trois objectifs principaux :

1. *réformer le secteur foncier en vue de limiter, voire éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière ;*
2. *mieux protéger les droits fonciers des personnes physiques et morales publiques et privées avec une attention particulière aux personnes vulnérables (communautés locales, populations autochtones, femmes et enfants) ;*
3. *stimuler l'investissement productif dans le respect de la durabilité environnementale et sociale.*

Le Document de programmation adopté en mai 2013[46] annonce un portage institutionnel de la réforme par une institution créée à cet effet, la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF). La CONAREF est immédiatement créée par décret du Premier Ministre,[47] tandis qu'un arrêté du Ministre des Affaires Foncières,[48] en nomme les membres, sur proposition des institutions membres.

La CONAREF comprend initialement trois organes : (i) un comité de pilotage ; (ii) un secrétariat technique ; et (iii) des coordinations provinciales. Le comité de pilotage est l'organe d'orientation générale de la réforme. Il est composé de 19 membres, constitués de représentants de différents groupes de parties prenantes (administrations et services de l'Etat impliqués dans le foncier, secteur privé, organisations non gouvernementales

[46] Ministère des Affaires Foncières, 2013. Document de Programmation. UN-Habitat, 80 p.

[47] n°13/016 du 31 mai 2013

[48] n°0145 du 20 juillet 2013

opérant dans le secteur foncier et autorités traditionnelles). Le secrétariat permanent est l'organe exécutif, en charge de la mise en œuvre des délibérations du comité de pilotage, du Document de programmation et de la mobilisation des partenaires. Les coordinations provinciales sont prévues pour intégrer : (i) un Point Focal provincial, responsable de la Coordination Provinciale de la CONAREF (délégué de l'administration provinciale en charge de la question foncière) ; (ii) un représentant du Gouverneur de Province ; (iii) une représentation de l'Exécutif provincial ; (iv) une représentation de la Société Civile provinciale ; (v) une représentation des Peuples Autochtones ; (vi) une représentation du secteur privé ; (vii) une représentation du pouvoir coutumier. La CONAREF peut nommer des sous-commissions pour approfondir le traitement de certaines questions spécifiques et favoriser la gestion participative du processus de la réforme foncière. Des panels d'experts sont prévus pour intégrer des personnes ressources.

La CONAREF est chargée de structurer le processus de réforme selon 6 axes principaux :

1. Clarification, reconnaissance et sécurisation des droits fonciers locaux, avec un accent particulier mis sur l'adéquation des régimes coutumiers de gestion foncière avec le cadre légal et institutionnel.
2. Appui institutionnel et développement des capacités, visant la mise en place d'un cadre de concertation, la décentralisation du processus de réforme foncière au niveau des Provinces ; une action de formation des agents du secteur.
3. Amélioration de la gouvernance et de l'administration foncières, par un allègement et une plus grande transparence des procédures de sécurisation foncière et de l'information foncière.
4. Un meilleur traitement des conflits fonciers avec l'intégration de méthodes alternatives de gestion des conflits.
5. Une plus grande intégration de la question foncière aux autres secteurs (aménagement du territoire, Urbanisme, Agriculture, Foret, Environnement et Mines).
6. Une rénovation de la politique et de la législation foncières.

La CONAREF a été chargée en priorité d'études de référence[49] pour fournir les connaissances nécessaires au lancement d'actions selon ces six composantes. Un budget de $37 millions a été envisagé pour les quatre premières années de mise en œuvre de la réforme foncière. Les dispositions prises en 2013 pour la création de la CONAREF montrent une forte volonté de s'assurer de la participation des différents acteurs et de lui garantir un fonctionnement relativement autonome, même si elle reste sous la responsabilité du ministère chargé des Affaires Foncières.

Un processus en panne ?

Au moment de finaliser cette revue, les travaux de la CONAREF semblent interrompus en raison notamment d'une interprétation différente sur le degré d'autonomie de la commission vis-à-vis du ministère de tutelle et sur le manque d'appropriation politique du processus.

En vue d'une clarification, un projet de décret modificatif a été produit en interne et transmis au cabinet du Premier Ministre pour signature. En parallèle, un atelier d'évaluation du processus de la réforme a été organisé par le Ministère des Affaires Foncières avec l'appui de UN-Habitat en juin 2015, avec la perspective d'un état des lieux des activités réalisées et de pistes de solution pour la relance du processus de réforme. Cet atelier a abouti à un certain nombre de recommandations, notamment pour : (i) revoir le décret instituant la

[49] (i) Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière à poursuivre au niveau provincial ; (ii) Etude de cadrage sur la politique foncière ? ; (iii) Etude sur la fiscalité foncière ; (iv) Etude de référence sur l'Administration Foncière ; (v) Etude sur l'harmonisation des compétences sectorielles et la décentralisation de la gestion foncière ; (vi) Etude sur les conflits foncier et leur prise en charge par des mécanismes pré-juridictionnels ; (vii) Etude analytique sur les acquisitions foncières et leurs conséquences sur les droits des communautés.

CONAREF ; (ii) restructurer le Comité de Pilotage de la CONAREF ; (iii) impliquer davantage l'Administration foncière ; (iv) assurer la traçabilité de l'utilisation des fonds alloués au fonctionnement de la CONAREF. Cet atelier n'a pas permis la clarification espérée. Certaines organisations de la société civile groupées au sein de la plate-forme CACO[50] estimant avoir été insuffisamment impliquées ont contesté les nouvelles orientations auprès du Premier Ministre, lesquelles affecteraient la qualité du processus en termes de participation et de transparence.

Un nouveau cycle de consultation a donc été organisé et un nouveau décret modificatif a été adopté en décembre 2015. Ce décret a pour nouveauté un comité de pilotage présidé par le Ministre des Affaires foncières et qui inclut 9 représentants des ministères impliqués dans le secteur foncier ainsi que la création d'un Cellule technique qui réunit les mêmes ministères ainsi qu'un représentant des autorités coutumières, du secteur privé, d'organisations paysannes et du monde académique. La plateforme de la société civile intervenant dans le foncier n'est pas représentée, ce qui pourrait témoigner d'une implication moindre.

Il semble indispensable pour la CONAREF de renouer avec les organisations de la société civile intervenant dans le secteur foncier, ne serait-ce que pour tirer des enseignements des expériences menées sur terrain et alimenter les réflexions sur de nouvelles orientations de politique foncière.

3. Recommandations

Les éléments rassemblés par cette revue nous permettent de formuler des recommandations sur la manière dont la réforme foncière peut être réactivée et sur les éléments qui pourraient inspirer le contenu d'une nouvelle politique foncière.

Recommandations sur la forme : ajuster les ambitions et le timing de la réforme foncière

Des orientations de politique foncière légitimes et pertinentes, qui restent à prioriser

Basées sur une analyse de contraintes pleinement partagée par la présente Revue du Secteur Foncier, les orientations de politique foncière formulées en 2013 dans le Document de programmation de la réforme foncière apparaissent légitimes et bien fondées. Leur légitimité tient au fait qu'elles sont l'aboutissement d'un processus de dialogue avec toutes les parties prenantes, validé par le Gouvernement. Les objectifs visés par la réforme foncière sont (i) de limiter les conflits fonciers et les violences d'origine foncière ; (ii) de protéger les droits fonciers des personnes physiques et morales publiques et privées ; (iii) de stimuler l'investissement productif dans le respect de la durabilité environnementale ; et (iv) d'améliorer les recettes financières d'origine foncière. Au regard des contraintes observées dans le cadre de cette Revue du secteur, les orientations proposées font pleinement sens. Le Document de programmation couvre l'ensemble des dimensions du secteur foncier et propose pour chacune des pistes d'amélioration. Ce document a le mérite d'une vision d'ensemble à laquelle correspond une batterie complète d'objectifs et de mesures, présentée dans un cadre logique cohérent. Les actions ont été énumérées et budgétées, les facteurs de risques ont été clairement listés et les responsabilités ont été déterminées pour chacune des parties prenantes. Le Document de programmation relève donc d'un travail collectif tout à fait professionnel qui présage de l'ambition d'une réforme foncière en profondeur. Néanmoins, ces ambitions ne sont pas encore transformées en actions.

La première phase de 4 ans devait voir la mise en œuvre concomitante des 6 piliers de la réforme foncière, soit le lancement de pas moins de 84 actions distinctes durant cette période. La réalité a eu malheureusement raison de cette ambition, d'autant que les financements n'ont pas suivi et que le contexte institutionnel s'est révélé instable : trois ministres des Affaires foncières ont été successivement nommés durant les trois

[50] Cadre de Concertation des Organisations de la société civile pour la réforme foncière en RDC.

premières années de réforme, des hésitations sur la structuration de la CONAREF ont provoqué une participation variable de la société civile, voire des mécontentements.

Force est de constater aujourd'hui, au regard de l'absence d'activités réalisées depuis trois ans comparées aux objectifs ambitieux envisagés pour les 4 premières années de réforme, que la CONAREF n'a pas encore réussi à démarrer le processus de réforme. Il semble difficile d'engager simultanément l'ensemble des activités prévues, faute de capacités et de ressources. Il importe aujourd'hui d'éviter que le processus ne s'essouffle et soit remis en question. Suite à un comité de pilotage tenu en mars 2016, le Gouvernement a réaffiché sa volonté de réactiver le processus de réforme et d'implanter des Coordinations provinciales de la CONAREF dans les 26 Provinces. Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans la perspective d'une relance du processus et mettent un accent particulier sur un phasage réaliste du processus.

Nécessité d'une séquence préparatoire à la réforme foncière

Le processus de réforme foncière n'est pas suffisamment avancé pour pouvoir engager immédiatement une révision d'ensemble du cadre légal. Une phase préparatoire s'impose afin de disposer d'éléments qui pourront donner un contenu à une réorientation du cadre juridique. Il s'agit de traiter des questions jugées prioritaires par un dispositif restreint afin de privilégier une approche basée sur un nombre limité d'activités concrètes, sur lesquelles capitaliser et communiquer.

Les trois premières années pourraient être consacrées à :

- L'élaboration d'un **document de politique foncière** au terme d'un processus de consultation nationale ;
- La mise en place d'un **réseau d'opérations pilotes** implantées dans des secteurs représentatifs de problématiques foncières particulières : gestion foncière en ville ; gestion foncière en milieu rural agricole ; implantation concertée de projets agro-industriels ; gestion de forêts communautaires ; protection des droits fonciers des populations autochtones. Ce réseau d'opérations peut profiter d'expériences existantes[51] ou se baser sur des dispositifs à créer. Outre la mise au point de nouvelles démarches de sécurisation foncière, le réseau d'opérations pilotes fournira des indications pour des innovations à reporter dans un nouveau cadre légal et il peut être utilisé comme un ensemble de sites de démonstration et de formation à de nouveaux métiers du foncier ;
- La mise en place d'un **Observatoire du Foncier,** indépendant ou rattaché à la CONAREF, permettra de disposer d'une structure unique chargée de capitaliser les enseignements tirés du réseau d'opérations pilotes. Cet Observatoire travaillera à l'interface de la société civile et de l'Etat. Il veillera à formuler des recommandations, à développer des relations régulières avec les différents opérateurs impliqués dans la mise au point de nouvelles démarches et informera régulièrement la CONAREF et le Ministère des Affaires Foncières des développements récents sur terrain ;
- L'a**doption du décret sur la réglementation des droits fonciers des communautés locales.** Ce décret permettra de disposer d'une référence juridique pour organiser les droits des communautés locales sans attendre la promulgation d'un nouveau cadre légal d'ensemble.

Au terme de cette séquence préparatoire d'une durée estimée à trois ans, le Gouvernement de la RDC disposera d'un document de politique foncière qui formalise une vision partagée par différents groupes d'acteurs et fixe de nouvelles orientations. Ce document de politique foncière se déclinera en (i) une loi-cadre fixant les principes généraux du cadre légal appliqué au secteur foncier ; et (ii) en un document de Programme National de Sécurisation Foncière qui détermine la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en précisant les priorités et les objectifs dans le temps et dans l'espace, les modes opératoires, les besoins en ressources

[51] D'où l'attention particulière accordée dans cette revue du secteur à l'inventaire des intervenants dans le secteur foncier et d'une identification de pratiques innovantes de sécurisation foncière. Un appui au développement des expériences menées dans le Sud-Kivu serait pertinent.

humaines et financières et les résultats attendus. L'élaboration du document de politique foncière et la révision du cadre légal profiteront des recommandations préparées par l'Observatoire du Foncier en fonction des échecs et des succès rencontrés sur les sites pilotes.

Sur cette base, le Gouvernement pourra engager un deuxième temps de réforme avec dans les deux premières années :

- L'élaboration d'une **loi-cadre sur le foncier** et d'un **programme national de sécurisation foncière.** A partir des leçons issues des sites d'opérations pilotes et en fonction des grandes lignes tracées par un document de politique foncière, la CONAREF disposera du matériau nécessaire pour engager un travail de rénovation du cadre législatif foncier et pour procéder à des adaptations du cadre institutionnel chargé de la mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière.
- Un **programme de formation aux métiers du foncier.** Cette période transitoire devrait être valorisée pour que la RDC dispose d'un bon nombre de jeunes cadres et techniciens capables de mettre en œuvre des approches de sécurisation foncière. Les sites pilotes peuvent être mis à profit pour des formations pratiques.

Recommandations sur le fond

Réviser le cadre légal pour confirmer les compétences foncières locales

L'enjeu de cette révision est double. Il s'agit :

- de « *réconcilier le légal avec le légitime* », c'est-à-dire de conférer une valeur légale à des pratiques de gestion foncière partout appliquées sans reconnaissance officielle et de veiller à ce que le cadre légal reconnaisse ces modes de gestion foncière légitimés par la pratique ;
- et de clarifier la répartition des compétences entre les trois niveaux de gouvernance (central, provincial et local) en matière de planification, d'affectation et d'utilisation des espaces, en cohérence avec les nouvelles réformes en matière d'organisation territoriale et de décentralisation.

Décentraliser la gestion du foncier — L'Etat n'a pas aujourd'hui la capacité nécessaire pour pouvoir gérer les droits fonciers individuels et collectifs dans l'ensemble du pays. Les habitants des villes et des campagnes se retournent d'ailleurs plus facilement vers les collectivités locales et les autorités coutumières pour faire valoir leurs droits sur le sol de manière moins chère et plus rapide. La gestion efficace de l'ensemble des terres demanderait des moyens considérables et illusoires. Il convient d'interroger le caractère systématique de la domanialité et de transférer, rendre ou confirmer à des autorités locales le pouvoir de concéder des droits sur la terre sous réserve de certaines conditions et du respect de nouvelles dispositions réglementaires. Une loi-cadre, en phase avec les orientations de la Constitution, pourrait à la fois reconnaître la légitimité d'une gestion des terres selon des normes coutumières et déterminer les conditions habilitantes d'une décentralisation du service public de gestion foncière et pourrait déterminer des ressources financières et en personnel propres.

Rénover la gestion foncière sur la base des pratiques locales — En milieu urbain comme en milieu rural, la tendance à l'écrit pour faire valoir les droits fonciers se révèle dans différentes parties de la RDC. Comme l'obtention du certificat d'enregistrement reste hors de portée de la grande majorité des Congolais, un foisonnement de documents écrits[52] sans véritable valeur juridique s'est développé. Ces documents pourraient être considérés comme des débuts de preuve attestant de droits fonciers sous réserve que leur délivrance soit conditionnée au respect de démarches rendues transparentes par des procédures publiques et contradictoires, standardisées et codifiées par de nouveaux textes. **En milieu urbain,** les occupations constatées aujourd'hui par les fiches parcellaires pourraient par exemple être transformées en droits fonciers moyennant une refonte de procédure. Cette reconnaissance de droits correspondrait à un premier niveau de formalisation de droits fonciers dont la nature restera à déterminer : droits d'usage non cessibles, concessions ou droits de propriété ? Compte tenu de l'existence d'un marché foncier sans document officiel, l'utilisation des fiches parcellaires comme premier niveau de reconnaissance de droits fonciers faciliterait la formalisation des transactions. L'enregistrement des fiches parcellaires dans un système d'informations foncières géré localement et régulièrement mis à jour pourrait servir de base au recensement fiscal. Le certificat d'enregistrement serait maintenu comme document permettant une garantie absolue dont peuvent avoir besoin des projets d'investissements de plus grande envergure. **En milieu rural,** la formalisation des droits fonciers par des dispositifs d'administration foncière locaux peut se réaliser de manière individuelle ou de manière collective selon les usages en vigueur dans les différentes régions. L'expérience des titres fonciers coutumiers développée dans le Sud-Kivu peut inspirer la mise en place de dispositifs de gestion foncière locale similaires dans d'autres provinces.

[52] Le Pr Mugangu liste une série de documents fonciers plus ou moins formel : « *contrat de location, acte de vente, autorisation provisoire d'occupation des terres, attestation de confirmation de propriété, livret de logeur, contrat de concession ordinaire, carte de planteur (fiche d'identification des cultivateurs), acte de vente approuvé par le chef de localité, croquis établi par l'agronome de la chefferie, fiche parcellaire, attestation de confirmation de propriété, acte de cession des droits coutumiers, attestation provisoire d'occupation des terres, procès-verbal de la vacance de terre, quittance attestant le payement des droits proportionnels à la chefferie, fiche d'expertise agricole, contrat d'occupation provisoire, contrat de concession d'emphytéose* », . . .

Des réformes foncières pour renforcer les droits fonciers des femmes en Ethiopie et au Rwanda

En Ethiopie, la loi foncière de 1975 a proclamé la nationalisation de toutes les terres rurales tout en accordant un droit d'usufruit aux paysans. Depuis la loi fédérale de 1997 qui a dévolu la compétence foncière aux Régions, hommes et femmes peuvent disposer des mêmes droits sur la terre. Néanmoins, dans la pratique, les droits fonciers des femmes dépendent du mariage dans la mesure où leurs droits sont enregistrés conjointement et non séparément, avec ceux de leurs maris. Cela a limité l'accès des femmes à la terre, notamment pour les veuves et les femmes non mariées. Mais le Programme éthiopien de Certification a réalisé des efforts conséquents pour renforcer les droits fonciers des femmes. Le programme a délivré des certificats fonciers à chaque époux consacrant ainsi une égalité et une propriété commune. Plusieurs études ont analysé l'impact de ce programme sur la sécurisation foncière et la productivité agricole des femmes paysannes et ont montré que les femmes recevaient des certificats de manière conjointe ou individuelle, avec le nom et les photos de la femme et de son mari. Les études ont révélé que le programme de certification sécurisait effectivement les droits des hommes comme des femmes mais que les gains de productivité étaient moins nets. Le programme a permis un impact positif sur la productivité dans son ensemble, mais les augmentations obtenues par les hommes étaient plus importantes que celles obtenues par les femmes. Cela a confirmé l'hypothèse largement répandue que les femmes paysannes ont besoin d'un meilleur accès aux intrants productifs comme les semences et les engrais, quand elles sont en situation d'augmenter leur production grâce à une meilleure sécurisation foncière.

A la sortie du génocide de 1994, le Rwanda a entrepris une profonde réforme juridique et institutionnelle du secteur foncier, suivie de la mise en oeuvre d'un programme national d'enregistrement de droits. La politique foncière nationale de 2004 et la loi organique sur le foncier de 2005 ont abouti à : (a) des droits équitables entre les fils et les filles pour hériter des propriétés appartenant à leurs parents, (b) la protection des droits fonciers des femmes par des mariages enregistrés légalement selon les dispositions du code de la famille et (c) des obligations pour les femmes comme les hommes de formuler leur consentement avant toute vente, hypothèque ou cession de propriété familiale. Le gouvernement a également mis en œuvre un programme national qui vise à clarifier les droits fonciers existants pour toutes les parcelles du pays. Le programme a commencé avec une phase pilote accompagnée par une évaluation d'impact, qui a révélé que les femmes mariées coutumièrement (soit la majorité des femmes mariées en zones rurales) y perdaient. L'obligation du mariage légalement enregistré avant l'établissement de titres conjoints a par conséquent avec succès par le Gouvernement. Une étude suivante sur les impacts à court terme du programme d'enregistrement a montré (a) un meilleur accès à la terre des femmes légalement mariées, (b) un enregistrement plus équilibré des héritages et (c) un accroissement des investissements pour la maintenance des sols et de façons culturales durables, en particulier dans les ménages conduits par une femme.

Garantir les droits des femmes à accéder à la terre — La mise au point de nouveaux documents fonciers doit veiller à ce que le format des documents et les modalités de reconnaissance des droits permettent l'inscription des droits fonciers des femmes, mariées ou non.

Protéger les droits fonciers des peuples autochtones — Les revendications foncières des communautés autochtones sont à prendre en compte dans l'optique à la fois de limiter les situations de vulnérabilité et de marginalisation à laquelle elles sont exposées en matière d'accès à la terre, et d'apporter une réponse nationale aux standards internationaux en la matière.

Impliquer les communautés locales dans les investissements agricoles et forestiers

Proposer des terrains propices à des investissements agro-industriels en responsabilisant les communautés locales –La reconnaissance des droits des communautés locales, omniprésents en RDC, exige un agrément préalable des communautés dont les terres font l'objet d'une cession auprès d'investisseurs dans les secteurs

agricole ou forestier. Il est dans l'intérêt de toutes les parties, y compris de l'investisseur, que l'affectation de terres se fasse avec le consentement libre et préalablement informé des communautés qui se prévalent de droits sur les espaces convoités. Cet agrément social assure l'investisseur d'une occupation durable et non conflictuelle, autant sinon plus qu'un titre foncier accordé par l'Etat sans consultation. La mise en place de services fonciers de proximité va dans le sens d'une identification préalable des droits fonciers coutumiers et renseigne sur les communautés avec lesquelles engager des négociations. Des affectations de terre établies suite à des négociations directes entre investisseurs et communautés réduisent la conflictualité et peuvent garantir des retombées économiques pour les communautés. Il s'agit également de promouvoir des transactions conformes à la Constitution qui interdit à l'Etat Congolais d'allouer des droits d'exploitation des ressources naturelles qui pourraient porter atteinte aux moyens d'existence des communautés locales. Dans les cas où les cessions entraînent des déplacements de population, un droit à des compensations en cas de perte ou de modification des droits fonciers détenus, devrait être clairement affirmé et organisé au profit des personnes et communautés affectées, quel que soit l'objet de la cessions : création ou extension d'une aire protégée, mise en œuvre ou modification d'un plan d'aménagement, création de zones d'exploitation minière ou pétrolière, création des concessions forestières.

Tenir compte des droits fonciers locaux préexistants lors des extensions urbaines — Il s'agit de mettre en place des procédures spécifiques organisant le transfert des terres coutumières dans le domaine foncier urbain, et que ces procédures respectent les règles traditionnelles de gestion des terres.

Adapter le cadre administratif à un processus décentralisé de gestion des droits fonciers

Responsabiliser, former et équiper les autorités locales de gestion foncière pour développer des services fonciers de proximité — Dans cette perspective, les compétences des différentes autorités locales devraient être clarifiées et renforcées par de nouvelles dispositions. Un investissement public pourrait renforcer la capacité de ces autorités locales, reconnues par les usagers comme compétentes pour gérer leurs droits sur le sol. De telles dispositions pourraient être renforcées par des programmes de formation et par des équipements en cartographie et en capacité d'archivages. L'enjeu est de rapprocher des usagers le service public de gestion des droits fonciers en vue de procédures plus simples et de coûts moins élevés de formalisation des droits.

Activer la formalisation des droits fonciers — Une fois le cadre légal clarifié en faveur d'une reconnaissance des droits fonciers locaux et une fois mises en place des capacités locales de gestion foncière, il serait souhaitable de procéder à des opérations de formalisation des droits fonciers à plus grande échelle en appui aux autorités locales chargées de la gestion foncière. Le rôle des circonscriptions foncières serait amené à évoluer vers une fonction d'appui-conseil, de formation et de contrôle ; elles devraient être appuyées dans ce sens et pour améliorer le traitement des demandes de certificats d'enregistrement.

Institutionnaliser des mécanismes locaux de gestion des conflits sur la terre — Ces mécanismes, basés sur un travail de dialogue entre communautés, devraient être consacrés et placés en amont de la saisine des cours et tribunaux, et fondés sur l'arbitrage et la médiation, avec l'implication des autorités locales et des communautés elles-mêmes.

Promouvoir un droit à l'information foncière — Les informations foncières détenues par les administrations publiques et les collectivités locales doivent être ouvertes au public, avec indication de celles appelées à être classées confidentielles. Cela implique d'améliorer la gestion des archives foncières, éventuellement par informatisation, et de prévoir une formation continue et une rémunération décente des personnels en charge de la gestion foncière.

Des approches « taillées sur mesure » pour la mise en place rapide de systèmes de gestion foncière fiables et à bas coût

- De plus en plus d'expériences de systèmes de gestion foncière, adaptés au contexte, peu coûteux et pérennes, peuvent sécuriser tout un ensemble de droits fonciers –baux, propriétés, communaux- et peuvent être mis en place dans un délai relativement court. La gamme de solutions techniques, d'équipement et d'options pour la gestion de l'information s'élargit tandis que les coûts vont à la baisse. Les expériences de mise au point et de gestion à grande échelle de processus d'allocation, d'information foncière, d'enregistrements des droits et de résolution de conflits, de manière participative et transparente, sont de plus en plus courantes.
- Une approche « taillée sur mesure » nécessite de faire des choix entre différentes options méthodologiques et technologiques. Seven critères entrent en jeu. L'approche doit être : (1) flexible pour saisir l'information spatiale destinée à divers usages ; (2) inclusive pour tenir compte de tous les types de tenure et de terres ; (3) participative pour garantir l'adhésion des communautés ; (4) accessible pour pouvoir être mise en œuvre par le Gouvernement et utilisée par la société ; (5) fiable grâce à une information faisant autorité et mise à jour ; (6) réaliste pour pouvoir être mise en œuvre dans un délai court et avec les ressources disponibles ; (7) évolutive pour tenir compte des améliorations progressives en réponse aux besoins sociaux et légaux et à des nouvelles opportunités économiques.
- Les options proposées de système foncier portent sur (1) la délimitation « sommaire » du parcellaire plutôt qu'une délimitation de très haute précision, dans la mesure où les délimitations « sommaires » sont suffisantes pour la plupart des systèmes de gestion foncière notamment en zone rurale ou dans le péri-urbain; (2) de l'imagerie à haute résolution ou des photos aériennes plutôt que des levés de terrain, dans la mesure où l'imagerie est suffisante pour la plupart des systèmes de gestion foncière et est de 3 à 5 fois moins chère que les levés de terrain ; (3) un niveau de précision de l'information foncière en rapport avec son usage plutôt qu'en conformité avec les standards techniques; et (4) une construction progressive du cadre spatial dans la perspective de mises à jour continues et sporadiques et d'améliorations successives quand cela est pertinent ou nécessaire pour atteindre les buts et les objectifs de la politique foncière.

Source: Enemark, S., Bell, K., Lemmen, C., and McLaren R., (2014). Fit-for purpose land administration. International federation of surveyors (FIG) and World Bank.

Développer des formations aux nouveaux métiers du foncier

Les nouvelles approches de gestion foncière et de résolution de conflits demandent à disposer de nouvelles compétences, notamment dans les métiers de la médiation, de la cartographie, de la numérisation et de l'archivage. Les rares formations disponibles dans ces matières sont le plus souvent dispensées dans le cadre de projets temporaires. Les personnels formés sont utilisés dans le cadre des mêmes projets et une fois le financement extérieur parvenu à terme, ils valorisent leurs nouvelles compétences en dehors du secteur foncier.

Des établissements de formation existants, notamment l'Ecole Nationale du Cadastre et des Titres Immobiliers, devront être appuyés pour diversifier et enrichir leur offre de formation en intégrant ces nouvelles disciplines.

Présentation synthétique des problématiques et recommandations

Questions et problèmes majeurs	Conséquences	Solutions proposées	Actions
Politique foncière de plus de 40 ans, non mise à jour	• Dispositif juridique « hyper-domanial »	• Révision des lignes directrices de politique foncière • Rénovation du cadre juridique pour confirmer les compétences foncières locales	• Document de Politique Foncière, après consultations de toutes les parties prenantes • Conception de textes en fonction des leçons tirées d'expériences de terrain • Nouvelle loi cadre
	• Gestion foncière centralisée, inopérante et décalée des réalités. • Procédures de sécurisation foncière inaccessibles. • Négation des droits locaux.	• Reconnaissance des droits fonciers des communautés rurales • Reconnaissances des pratiques foncières rurales en milieu rural et urbain	• Réseau d'opérations pilotes, implantées dans des zones représentatives de la diversité géographique de la RDC, basées sur les nouvelles orientations de politique foncière • Capitalisation des opérations par un Observatoire du Foncier
	• Fragilité institutionnelle de l'administration foncière	• Rénovation du cadre institutionnel. • Révision du rôle et des fonctions de l'administration foncière en appui aux instances locales de gestion foncière • Clarifier la répartition de compétences foncières entre les niveaux central, provincial et locale	• Document de Politique Foncière • Mise en transparence de l'information foncière • Plan de modernisation et d'équipement de l'administration foncière dans un contexte de décentralisation • Plan de formation en appui aux établissements existants
Cohésion sociale menacée en raison de conflits récurrents liés à la maîtrise de la terre	• Conflits permanents notamment dans l'Est	• Traitement de conflits par des mécanismes de concertation locale en amont des procédures judiciaires	• Développement de mécanismes de résolution de conflits sur la base d'expériences existantes • Capitalisation par une Observatoire du Foncier
	• Risque de dépossession lié aux activités extractives et à des acquisitions foncières à grande échelle • Contexte social défavorable aux investissements	• Implication des communautés locales dans les projets d'investissement ayant un impact sur le foncier • Mise à disposition de terrains dédiés à l'investissement après concertation avec les ayant-droits coutumiers	• Mise en place d'un mécanisme de régulation des investissements fonciers et de négociation foncière avec les communautés
	• Marginalisation des populations vulnérables	• Meilleure garantie des droits d'accès à la terre pour les femmes et les populations vulnérables	• Nouvelle loi cadre • Ajustement des dispositions législatives connexes (peuples autochtones, succession, droit de la famille)
Manque de capacités dans le secteur	• Compétences limitées, maintien d'outils de gestion foncière obsolète • Faible aptitude au changement	• Développement de nouveaux métiers du foncier • Renforcement des capacités actuelles	• Formation à de nouveaux métiers du foncier : médiation, renforcement des pratiques locales, informatisation des données foncières et topographiques

Séquençage des recommandations

Les recommandations ci-dessous peuvent se mettre en place en deux temps, durant une première phase de préparation de trois ans suivie de la phase de mise en œuvre proprement dite, dont les deux premières années seront consacrées la promulgation d'un nouveau cadre légal et d'un programme national.

Temps 1 : phase de préparation

Durée : 3 ans

1. **Relance préalable de la CONAREF** par une assistance technique spécifique pour renforcer son secrétariat permanent et son implantation dans les Provinces.

   ***Résultat attendu* :** CONAREF opérationnelle, d'un statut clarifié, animée par du personnel permanent et qualifié, ouverte aux organisations de la société civile, représentée dans certaines provinces.

Dès que la CONAREF retrouve un mode de fonctionnement optimal, trois axes de travail sont à conduire de manière simultanée :

2. Elaboration d'un **document de politique foncière :**

   a. processus de consultation nationale sur la base d'un premier draft qui trace les grandes orientations de politique foncière ; et

   b. rédaction d'un document stratégique validé par une autorité politique.

   L'élaboration du document de politique foncière profitera des enseignements tirés des échecs et des succès rencontrés sur les sites pilotes.par l'Observatoire du Foncier (voir ci-dessous).

   Résultat attendu : un document de politique foncière basé sur une connaissance des pratiques locales de gestion foncière détermine les grandes orientations de la nouvelle politique foncière congolaise.

3. Mise en place et suivi d'un **réseau d'opérations pilotes** par un **Observatoire du Foncier.** Les opérations pilotes sont à implanter dans des zones représentatives de problématiques foncières particulières : gestion foncière en ville ; gestion foncière en milieu rural agricole ; implantation concertée de projets agro-industriels ; gestion de forêts communautaires ; protection des droits fonciers des populations autochtones. Ce réseau d'opérations peut profiter d'expériences existantes ou se baser sur des dispositifs à créer notamment dans le cadre de projets existants. Le réseau d'opérations pilotes mettra en œuvre de nouvelles démarches de sécurisation foncière, axées sur :

   - L'appui aux collectivités locales pour la formalisation de procédures et de documentation foncière en utilisant des technologies améliorées ;
   - La reconnaissance et la formalisation de droits coutumiers collectifs et/ou individuels ;
   - Des mécanismes de résolution de conflits fonciers par des instances locales ;
   - La mise au point d'accords entre communautés locales et investisseurs pour l'exploitation de concessions agricoles et/ou forestières.

   A partir de ces expériences, le réseau d'opérations pilotes fournira des indications pour des innovations à reporter dans un nouveau cadre légal et sera utilisé comme un ensemble de sites de démonstration et de formation à de nouveaux métiers du foncier. La mise en place d'un Observatoire du Foncier, indépendant ou rattaché à la CONAREF, permettra de disposer d'une structure chargée de capitaliser les enseignements tirés du réseau d'opérations pilotes. Cet Observatoire travaillera à l'interface de la société civile et de l'Etat. Il veillera à formuler des recommandations, à développer des relations régulières avec les différents opérateurs impliqués dans la mise au point de nouvelles démarches et informera régulièrement la CONAREF et le Ministère des Affaires Foncières des développements récents sur terrain.

4. Action prioritaire sur le cadre légal : **Adoption du décret sur la réglementation des droits fonciers des communautés locales.** Ce décret permettra de disposer d'une référence juridique pour organiser les droits des communautés locales sans attendre la promulgation d'un nouveau cadre légal d'ensemble.

Temps 2 : phase de mise en œuvre

La phase de mise en œuvre comprend :

1. ***Un axe juridique*** — conception et promulgation d'un nouveau cadre juridique avec l'élaboration d'une nouvelle **loi-cadre sur le foncier, de lois spécifiques et leurs décrets d'application.** A partir des leçons issues des sites d'opérations pilotes et en fonction des grandes lignes tracées par un document de politique foncière, la CONAREF disposera du matériau nécessaire pour engager un travail de rénovation du cadre législatif foncier et pour procéder à des adaptations du cadre institutionnel chargé de la mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière.
2. ***Un axe opérationnel*** — conception et mise en œuvre d'un **programme national de sécurisation foncière** qui détermine la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en précisant les priorités et les objectifs dans le temps et dans l'espace, les modes opératoires, les besoins en ressources humaines et financières et les résultats attendus.
3. ***Un axe de renforcement de capacités*** — conception et mise en œuvre d'un **programme de formation aux métiers du foncier.** La nouvelle politique foncière de la RDC aura besoin d'un bon nombre de jeunes cadres et techniciens capables de mettre en œuvre des approches nouvelles de sécurisation foncière. Les sites pilotes peuvent être mis à profit pour des formations pratiques.

Au cours des deux premières années de la phase de mise en œuvre, le Gouvernement de la RDC disposera de (i) une loi-cadre fixant les principes généraux du cadre légal appliqué au secteur foncier ; (ii) un document de Programme National de Sécurisation Foncière et (iii) un plan de formation aux nouveaux métiers du foncier. Il aura alors en main tous les éléments pour préparer le déploiement de la nouvelle politique foncière à travers le pays et en chiffrer le coût. Ces documents pourront servir de base à un dialogue avec les différents partenaires intéressés pour un soutien à la réforme foncière.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 94 4/17/17 1:15 PM

CONCLUSION

La revue du Secteur Foncier a répondu à la demande du Gouvernement de la RDC pour fournir à la Commission Nationale de Réforme Foncière (CONAREF) une analyse du secteur qui aidera à la préparation d'un document de politique foncière et d'une feuille de route de la réforme foncière.

La revue s'est efforcée de présenter les caractéristiques principales du secteur foncier de la RDC et a apporté un éclairage particulier sur la dualité entre un système d'administration foncière centralisé, peu opérant car complexe et couteux, et des modes de gestion locale des terres très répandus, mais mis en œuvre en dehors du cadre légal de référence. En ville, la sécurisation foncière par le certificat d'enregistrement n'est accessible qu'à un nombre limité de ménages, tant les procédures sont compliquées et longues. En zone rurale, la grande majorité des terres est régie par des pratiques coutumières. La formalisation des droits fonciers des communautés locales reste une question en suspens depuis l'annonce par la loi de 1973 d'une ordonnance spécifique qui reste à promulguer. Le cadre juridique ne précise toujours pas les modalités de reconnaissance et d'enregistrement des droits des communautés, ce qui laisse place à un flou juridique. Dans ce contexte confus, les risques de spoliation et de litiges sont élevés et nuisent aux investissements publics et privés, tandis que les tensions sur la terre perturbent la cohésion sociale.

La nécessité d'une réforme foncière est une perspective souhaitée par toutes les parties rencontrées au cours de cette revue du secteur. Il reste à déterminer des choix de politique foncière et des lignes directrices qui permettraient dans un avenir proche de sécuriser les différents groupes d'usagers de la terre en perspective d'un apaisement du climat social et de conditions plus favorables au développement urbain et aux investissements des petits producteurs et des exploitations agro-industrielles.

Les pratiques de gestion foncière telles qu'elles sont appliquées localement devraient être examinées avec attention car elles sont une source d'inspiration pertinente pour une amélioration significative de la gouvernance foncière, et il est apparu au cours de l'étude de nombreuses initiatives pour améliorer la gestion des droits fonciers. Aussi, cette revue du secteur a observé plusieurs expériences en zones urbaines et rurales qui pourraient fournir des éléments pour restructurer les modes d'administration des terres en RDC. Les fiches parcellaires à Kinshasa, la cartographie participative des espaces communautaires dans la province de Maï-Ndombe ou bien encore, l'expérience de titres fonciers coutumiers dans le Sud-Kivu sont quelques exemples d'expériences concrètes dont la RDC dispose aujourd'hui pour réorienter sa politique foncière.

Sur la base de ce diagnostic et de l'observation de nouvelles expériences, la revue a formulé une série de recommandations sur la mise en œuvre et le contenu du processus de réforme. Les recommandations sont formulées en cinq points :

(i) elles portent en premier lieu sur une proposition de séquençage de la réforme, avec la nécessité d'une phase préparatoire au cours de laquelle un document de politique foncière serait à élaborer, des opérations pilotes à développer dans différentes provinces pour mettre au point des modes de sécurisation foncière adaptés aux réalités de terrain et un Observatoire du Foncier à mettre en place pour capitaliser ces expériences et inspirer le législateur ;

(ii) Sur cette base pourrait s'engager une révision du cadre juridique en perspective d'une décentralisation de la gestion foncière et de nouvelles dispositions permettant une administration des terres sur la base des pratiques locales ;

(iii) La revue propose de développer en parallèle des mécanismes de concertation avec les communautés locales pour les projets d'investissement agricole ou forestier ;

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 95 4/17/17 1:15 PM

(iv) La mise en œuvre de ce changement juridique appelle à une rénovation de l'administration foncière, adaptée à une gestion foncière décentralisée ;

(v) Enfin, la revue invite à développer de nouvelles capacités par le biais d'un programme de formation aux métiers du foncier.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ansoms A., Hilhorst T., 2014 — Losing your land. Dispossession in the Great Lakes. African Issues. James Currey. 218 p.

Autesserre, S., 2010 — The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding. Cambridge University Press.

Christol Paluku M., 2014 — Etude pour la mise en œuvre d'un projet pilote de sécurisation foncière dans les groupements de Batangi — Mbau et Baswagha — Madiwe, Territoire de Beni, p.24.

CODELT, 2013 — Amélioration de la Gouvernance du Secteur Foncier en RDC. LGAF, Banque Mondiale, 120 p.

CODELT, 2014 — Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière dans la ville de Kinshasa. Banque Mondiale, 48 p.

Fahey D., 2013 — Ituri. Gold, land and ethnicity in north-eastern Congo. Rift Valley Institute, Usalama project.

Friedrich Ebert Stiftung, 2012 — Plaidoyer pour une réforme du régime juridique des cessions de terres à grande échelle en Afrique Centrale, Document cadre, Yaoundé, 27 p.

GLTN, 2015 — La problématique des concessions agricoles dans les Provinces du Sud Kivu et Nord Kivu. Note de cadrage. Mai 2015. Nairobi.

Harissou A., 2011 — La terre, un droit humain. Dunod, 188 p.

Hoebeke H., 2014 — Congo: Ending the status quo. Africa briefing nr. 107, International Crisis Group.

Huggins C., 2010 — Terre, pouvoir et identité. Les causes profondes des violents conflits dans l'Est de la RDC. International Alert. Union Européenne. 51 p.

IFDP, 2010 — La problématique foncière et ses enjeux dans la province du Sud-Kivu. Cordaid/Icco. 100 p.

International Crisis Group, 2013 — Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la Ruzizi. Raport Afrique n°206. 26 p.

Kalambay Lumpungu, 1999 — Droit civil, régime foncier et immobilier, Volume II, Ed. Universitaire africaine, PUZ, Kinshasa.

Kambale Nzweve JL., 2015 — Cartographie des conflits sur le corridor Bukavu — Kalemie à l'Est de la RDC. Analyse du contexte de la vulnérabilité et des conditions de la résilience. World Bank. Note préparatoire au projet Intégré de Croissance Agricole dans la région des Grands Lacs.

Kifwabala JP. 2004 — Le droit civil, les biens, tome 1, les droits réels fonciers. PUL, page 80–81.

Life and Peace Institute, 2011 — Au-delà des groupes armés. Conflits locaux et connexions sous-régionales. L'exemple de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC). Série des Grands Lacs.

1707685_DRC-Land Review Report-FR.indd 97 4/17/17 1:15 PM

Life and Peace Institute, 2013 — La Houe, la Vache et le Fusil. Conflits liés à la transhumance en territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC): état des lieux et leçons tirées de l'expérience de LPI. Série des Grands Lacs.

Life and Peace Institute, 2014 — Pour que les Bashali fument le calumet de la paix. Rapport de Recherche Action Participative sur les conflits inter-paysans en chefferie des Bashali (Masisi RDC). Série des Grand Lacs, 2014.

Mathieu P., Mafikiri Tsongo, JC, 1998 — Guerres paysannes au Nord-Kivu (1937–1994). Cahiers d'Etudes Africaines n°150-152 — :385–416.

Mathieu P., Mugangu Mutabaro S., Mafikiri Tsongo, JC, 1998 — Enjeux fonciers et violences en Afrique : la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940–1994). Bulletin Réforme agraire — FAO. :32–42.

Mathieu P., Willame JC, 2000 — Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs. Entre tensions locales et escalade régionale. Cahiers Africains n°39. 216 p.

Ministère des Affaires Foncières, 2013 — Réforme foncière. Document de programmation. UN-Habitat. 80 p.

Mugangu Matabaro S., 2008 — La crise foncière à l'Est de la RDC. L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007–2008. :385–412.

Mugangu Matabaro S., 2016 — Revue historique du secteur foncier en République Démocratique du Congo. World Bank, Revue du Secteur Foncier. 112p.

Pèlerin E., 2010 — Etude sur la problématique foncière au Nord-Kivu. CCFD-Terre solidaire/GRET/FAT Grands Lacs. 67 p.

Pèlerin E., Mansion A., Lavigne Delville P., 2012 — Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale. CCFD-Terre solidaire/GRET. 127 p.

Rights and Resources Initiative, 2015 — Etude de référence sur la tenure en RDC.

Rochegude A., Plançon C., 2009 — Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche pays RDC. Comité technique Foncier et Développement.

Sietchiping R., Sylla O., Paluku Mastaki C., 2013 — Guide de mediation foncière basé sur l'expérience de l'Est de la RDC. ONU-Habitat/GLTN. 81 p.

Stearns J., 2012 — North Kivu. The background to conflict in North Kivu province of Eastern Congo. Rift Valley Institute, Usalama project.

Stearns J., 2013 — Banyamulenge. Insurgency and exclusion in the mountains of South Kivu. Rift Valley Institute, Usalama project.

Utshudi Ona I., 2008 — La gestion domaniale des terres rurales et des aires protégées au Sud-Kivu : aspects juridiques et pratiques d'acteurs. L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007–2008. :415–442.

Van Leeuwen M., Van der Haar G., 2014 — Land governance as avenue for local state building in Eastern DRC. Occasional paper 7. IS Academy, 41 p.

Vlassenroot, K., 2013 — Sud-Kivu. Identité, territoire et pouvoir dans l'est du Congo. Rift Valley Institute, Usalama project.

World Bank, 2016. Democratic Republic of Congo — Urbanization Review.