

LA SECURITE DES DROITS FONCIERS
EN
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

SOMMAIRE



INTRODUCTION

- I. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'ADMINISTRATION FONCIÈRE EN RDC.
- II. LA CONCESSION FONCIÈRE ET LE CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT.
- III. LE DROIT DE JOUISSANCE FONCIERE EN VERTU DE COUTUMES, USAGES LOCAUX ET QUELQUES DISPOSITIONS FONCIERES SPECIALES.
- IV. LE FONCIER ET L'ASPECT GENRE EN RDC.
- V. DÉFIS ET RECOMMANDATIONS.

D'entrée de jeu, il sied de préciser qu'en République Démocratique du Congo, la sécurité foncière est avant tout une question institutionnelle quel que soit leur contenu ou leur durée, des droits sur la terre sont sécurisés si leur détenteur est assuré de pouvoir les exercer. Autrement dit, si personne ne cherche à contester ces droits, et si, au cas où cela arrive, leur détenteur peut les défendre et s'adresser à des autorités qui arbitreront dans son sens.



La loi foncière en République Démocratique du Congo est actuellement, celle n°073-021 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par celle n°80-008 du 18 Juillet 1980, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés.

Seulement 193 articles de la loi foncière, traite directement le régime foncier et immobilier, soit de l'article 53 à l'article 244.

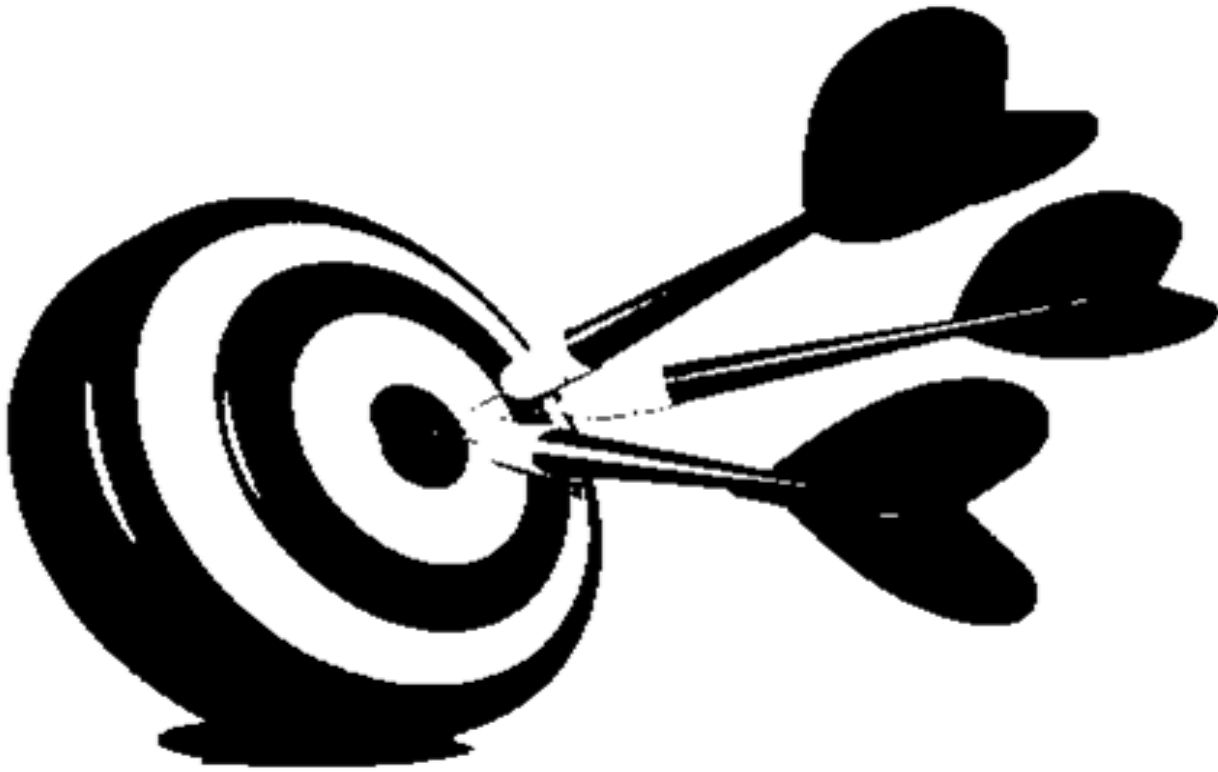


C'est là que nous explicitons pour en préciser la vraie portée, à l'intention de la population « usager de terre », des autorités foncières et cadastrale ainsi que des professionnelles de la justice.

Précisons cependant que la loi foncière traite la ***jouissance de terres*** en ce qui concerne uniquement le **sol** (surface de la terre où l'on peut se tenir, construire, élever, cultiver, faire la chasse, etc.). La jouissance des autres composantes de la terre en tant que ressources naturelles telles que les **eaux**, les **mines**, les **carrières**, les **hydrocarbures**, les **forêts**, ... bien qu'ayant de rapport direct avec le sol, elle ne relève pas de la loi foncière. Elle est régie par des lois spécifiques :



- La loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau;
- La loi n°007-2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier;
- La loi n°15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures;
- La loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier;
- La loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.



L'objectif que nous poursuivons ici, est de faire comprendre le système foncier congolais et les principales dispositions de la loi foncière, dans le but d'encourager son application effective et relever les pratiques illégales qui ternissent l'image du droit foncier congolais tout entier.



Nous avons réparti notre analyse en 3 principales parties :

- 1) Les principes fondamentaux et l'Administration foncière en RDC ;**
- 2) La concession foncière et le certificat d'enregistrement ;**
- 3) Le droit de jouissance foncière en vertu des coutumes et usages locaux ; et Dispositions foncières spéciale.**

I.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU REGIME FONCIER CONGOLAIS

1.1. Le sol - propriété exclusive de l'Etat congolais

L'article 53 de la loi foncière dispose que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ». Cela signifie que l'Etat congolais a seul, un pouvoir suprême et directe sur tout le sol congolais et qu'il ne peut ni transférer ce pouvoir à quelqu'un d'autre ni le partager avec une autre personne ni le perdre au profit d'un tiers qui aurait usé du sol pendant longtemps. Ce pouvoir est donc supérieur à tout droit de jouissance ou d'occupation que les autres personnes peuvent se prévaloir sur une portion du sol congolais.



Ainsi, l'Etat étant le seul propriétaire de toutes les terres de la RDC, il est techniquement parlant, impropre que les autres personnes prétendent aussi être propriétaires des terres qu'ils détiennent à tel ou tel autre titre. Celles-ci sont titulaires des droits de jouissance, lesquels sont de droit de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'Etat.

Ce droit de propriété foncière ne se confond pas avec la souveraineté étatique par laquelle l'Etat a droit d'imposer la loi ou la volonté politique sur tout son territoire. Le droit de propriété de l'Etat sur tout le sol congolais, lui confère plusieurs prérogatives directes de jouissance et d'organisation du sol.



Les principes régissant l'octroi et l'occupation du sol congolais, diffèrent selon que les terres concernées sont publiques ou privées. On parle des terres du domaine public et celles du domaine privé (art 54 LF).

Selon l'article 55 de la loi foncière, « le domaine foncier public de l'Etat est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public ».

Il s'agit des terres que la population par ses pratiques habituelles ou que les autorités d'aménagement du territoire (ministre des affaires foncières ou le gouverneur de province), ont consacrées à l'usage de tous ou à une activité d'intérêt général. Il en est ainsi par exemple des terres de routes, de marché, d'aéroport, de parking, de parc, de station, de site ou stade créés par l'Etat ou par l'usage de tous (et non par des particuliers dans leurs concessions), ainsi que des terres octroyées par l'Etat à ses différents bureaux et services.

1.3. Les Terres urbaines et terres rurales

Les terres urbaines sont celles comprises dans les limites de villes administratives ainsi que celles des entités ou agglomérations déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières en vue de l'application de la loi foncière. Exceptionnellement, pour la ville de Kinshasa, seules les terres des communes déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières, sont des terres urbaines

Une terre lotie est celle qui fait partie d'un plan parcellaire dûment approuvé, signé et publié par le Gouverneur ou le Ministre (selon qu'on est en province ou dans la ville de Kinshasa), si non, il s'agit d'une terre non loties. Certes que l'on ne peut lotir que les terres urbaines ; les terres rurales ne peuvent faire objet d'un lotissement préalable à la concession.

1.5. Terres de droit écrit et terres coutumières

Les terres de droit écrit sont celles dont la jouissance est réglée par la loi et accordée par l'Etat. A l'inverse, les terres coutumières sont celles dont la jouissance relève principalement **des coutumes et des usages locaux** et dont l'accès est réservé aux ayants-droit coutumiers et aux personnes autorisées par ces derniers.



2. LA CONCESSION FONCIERE ET LE CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT

2.1. LA CONCESSION FONCIERE

Dans la loi foncière en RDC, le terme “concession” a 2 significations distinctes mais complémentaires. D’un côté, il signifie « le **contrat** entre l’Etat congolais et une tierce personne, par lequel l’Etat consent à cette dernière, de jouir d’une portion de terre aux conditions bien déterminées » (art 61 de la L.F). De l’autre côté, le même mot concession, signifie « le **droit de jouissance** obtenu par le cocontractant de l’Etat à la suite du contrat précité » (art 80 et 109 de la L.F). Cependant, le droit de jouissance régulièrement consenti par l’Etat dans le contrat de concession, n’est légalement établi par **le certificat d’enregistrement** (art 59 et 219 LF)

2.2. LE CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT

Il ressort de disposition de la loi foncière que le certificat d'enregistrement est un document distinct mais complémentaire au contrat de concession. Le premier tend à créer le droit de jouissance foncière tandis que le second crée ou établi effectivement ce droit. Ainsi, **il ne peut y avoir de certificat d'enregistrement sans contrat de concession** (sinon, c'est un faux).

En revanche, le contrat de concession sans certificat d'enregistrement, est un processus inachevé, qui ne confère que le droit d'être enregistré ou de devenir concessionnaire. Il s'ensuit que, tout acte de certificat d'enregistrement établi sans qu'il n'y ait un titre de concession lui servant de base, est un faux qui expose son auteur (conservateur) et complice (demandeur) aux peines prévues par l'article 125 du code pénal (10 ans de prison au maximum, pour faux commis par fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions).



De même, pareil acte doit être annulé par le juge. Article 244 de la loi foncière. Il est très déplorable de constater que, en pratique, beaucoup de gens préfèrent saisir directement le conservateur des titres immobiliers pour solliciter le certificat d'enregistrement de terrains qu'ils occupent sans aucun contrat de concession. Certains conservateurs trompent généralement, en donnant de fausses références de contrat de concession dans les certificats.



Ces pratiques ternissent l'image du système foncier congolais et insécurisent gravement les relations foncières et méritent d'être sanctionné de manière exemplaire. Mais malheureusement, par ignorance ou corruptions les magistrats sont généralement indifférents ou impuissants pour décourager ce comportement. Insistons encore une fois, qu'il ne peut jamais être établi un certificat d'enregistrement couvrant un terrain si l'Etat n'y a pas consenti un contrat de concession.

3.1. LA JOUISSANCE FONCIERE EN VERTU DE COUTUMES ET USAGES LOCAUX

3.1.1. GARANTIES ET BASES JURIDIQUES

Les articles 388 et 389 de la loi foncière reconnaissent pertinemment le droit foncier de communauté locale et de ses membres. Le premier article dispose que « les terres **occupées par les communautés locales** sont celles que ces communautés habitent, cultivent et exploitent d'une manière quelconque, individuelle ou collective conformément aux coutumes et usages locaux ». Le deuxième article poursuit que « **les droits de jouissance** régulièrement acquis sur **ces terres** seront réglés par une ordonnance du président de la République ».





Dans le même sens, l'article 18 de la loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, confirme qu' « Il est reconnu à chaque communauté locale les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres conformément à la loi. L'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale constitue son domaine foncier de jouissance et comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale ».



On constatera que la loi foncière reconnaît **“les terres coutumières”**, **“les ayants-droits fonciers coutumiers”**, et **“les droits de jouissance en vertu de coutumes et usages locaux”**. Mais, elle ne définit cependant pas ces notions. L’article 389 de la loi foncière promet qu’une ordonnance du Président de la République viendrait régler ce droit, mais jusqu’à ce jour (44 ans après), cette ordonnance n’a pas encore été prise.

De même, les pouvoirs de provinces qui sont chargés d’exécution de droit coutumier, n’ont pas encore élucidé **les règles du régime foncier coutumier** (art 204/7 de la constitution du 18 du février 2006).

LES SERVICES URBAINS ET PROVINCIAUX

Pour collecter les données dans le domaine foncier, il faut se référer à la **Division des Titres Immobiliers** et Division du Cadastre qui dépendent du ministère des affaires foncière.

I. Division des titres immobiliers

Cette division est organisée de la manière suivante:

1. **Bureau services Généraux**

Attributions:

- ✓ Gestion du personnel ;
- ✓ Budget et matière ;
- ✓ Comptabilité ;
- ✓ Tenue des dossiers administratifs du personnel ;
- ✓ Traitement des dossiers administratifs ;
- ✓ Réception, expédition et classement ;
- ✓ Tenue et indicateur numérique ;
- ✓ Élaboration des projets administratifs ;

2. Bureau: Domaine

Attributions :

- ✓ Études des lotissements ;
- ✓ Liaison avec l'Urbanisme;
- ✓ Élaboration projets des arrêtés de lotissements;
- ✓ Facturation loyers et redevances ;
- ✓ Tenue de fiches parcellaires, de totalisation de registres divers

3. Bureau registre

Attributions :

- Vérification des actes;
- Statut des sociétés;
- Calcul des droits;
- Facturation des droits;
- Tenue du registre journal;
- Conservation acte et procuration;
- Registre d'attributions de numéros cadastraux ;
- Registre d'interventions modèle A (contrat de location) ;
- Registre des contrats d'occupation provisoires;
- Registre contrat d'emphytéoses ;



- Registre des contrats de superficie ;
- Registre d'interventions modèle (contrat des concessions perpétuelles) ;
- Registre d'enregistrement d'hypothèque ;
- Registre radiation d'hypothèque ;
- Registre des contrats des concessions ordinaires ;
- Registre de transfert ;
- Registre de parcelles reprises ;
- Registre des rapports de conflits fonciers ;
- Registre numérique et autre ;

4. Bureau contentieux

Attributions:

- Analyse des aspects juridiques et techniques des conflits

2. DIVISION DU CADASTRE

Cette division comprend:

- Services Généraux;
- Bureau technique

Bureau technique

Attributions:

- Mesurage et bornage des terres;
- Constats des lieux et des mises en valeur;
- Contrôle des missions itinérantes et permanentes;

La RDC a ratifié les accords internationaux dont la plupart lui obligeaient à consacrer l'égalité Homme Femme dans le cadre normatif interne. En réponse à cette demande de faire évoluer son cadre institutionnel sur l'égalité homme femme, Elle avait créé en 1980 un Ministère de Genre famille dans le but de gérer les questions liées à l'équilibre des genres au sein de la société congolaise. La résolution 1325 adoptée en 2000 est l'instrument juridique international le plus important que nous pouvons en retenir.



Autrefois la loi n°87-010 du 01 août 1987 portant code de la famille contraignait même la femme à l'autorisation maritale avant toute prestation mais de suite de cette nouvelle adhésion de la République Démocratique du Congo à la vision internationale, cette disposition discriminative vient à penne d'être aboli par l'article 758 de la nouvelle loi n°16/008 du 15 juillet 2016 modifiant et complétant celle n°87-010 du 01 août 1987 portant code de la famille.



Cependant, il existe certaines coutumes en RDC qui continuent à rétrécir et banaliser le droit de la femme sur l'accès, la gestion ainsi que sur l'héritage des terres familiales alors qu'elles n'ont aucun appui de la disposition légale. Selon donc la conception qui est la leur, la femme ne peut accéder à la terre que par l'entremise de son mari et que lorsque le lien de mariage est rompu, elle est obligée de rentrer dans sa famille d'origine, abandonnant la terre exploitée au profit du mari ou de la famille de celui-ci.

Il importe, en conclusion de noter que même si l'Etat congolais prédispose d'un bel arsenal juridique intégrant la femme, ses droits fonciers et sa place d'estime ; on observe en revanche des discriminations dans l'applicabilité desdits droits sur le terrain. Il y a de ce fait nécessité de transformer la mentalité de la société congolaise.

1. Dérapages fonciers.

Les conflits fonciers le plus connu du public parce qu'ils sont le lot quotidien de la vie citadaine concernent l'obtention d'un terrain à bâtir. Par exemple à Kinshasa ou à Lubumbashi, il n'est pas rare qu'une parcelle soit octroyée à deux personnes à la fois. Vrais faux documents délivrés par les Chefs de Terre (plus facile à obtenir).

2. Contradiction entre la loi et la tradition

La bataille des terroirs, les communauté villageoise se trouve souvent spoliée de leur patrimoine foncier. La contradiction entre la loi et la tradition en ce qui concerne la gestion des terres, une source fondamentale des conflits.

3. L 'acquisition de terre par de gros propriétaire

Des terres achetées par des personnes influentes pendant la période de la guerre, souvent grâce à des procédures douteuses. Les villageois y voient des confiscations injuste est cela abouti souvent à des émeutes et à des arrestations arbitraires.

RECOMMANDATIONS

1. **A la population congolaise** : nous lui demandons d'intérioriser les principales options de la loi foncière et d'exiger aux autorités foncières une application correcte de cette loi.
2. **Au président de la République** : nous demandons la prise de l'ordonnance régissant les droits des jouissances en vertu des coutumes et usages locaux telle que prévue par l'article 389 de la loi foncière.

.



3. Interdire aux conservateurs des titres immobiliers délégués, et à eux-mêmes, de signer de contrat de concession sur les parcelles des terres rurales, sans que l'enquête préalable soit clôturée par l'avis final du gouverneur de province ;

4. Aux gouverneurs de province particulièrement, nous recommandons également de mettre en place le cadastre agricole et le conseil consultatif provincial d'agriculture et prendre les arrêtés d'exécution des droits fonciers coutumiers sur l'ensemble de la province.

5. Au Ministre national des affaires foncière, d'exercer un contrôle régulier, à priori ou à posteriori, sur les décisions des gouverneurs prises en matière foncière.

DUMBA Rodrigue

Assistant Administratif du DG de l'INS /
RDC

