

Droit foncier des communautés locales en R.D.C (2/5)

Les lois congolaises, l'apport international pour lutter contre l'accapement des terres, et défendre les droits des communautés locales.

Mots clés: foncier, communautés locales, accès à la terre, accapement des terres, certificats collectifs, affaires foncières

Réflexion menée sous la direction des experts du Forum des Amis de la terre (FAT), de la Confédération des producteurs agricoles du Congo (CONAPAC), des Ministères du Développement Rural et de l'Agriculture et du Développement Rural, de l'ONG RCN «Justice&Démocratie», et de la coalition «Agricongo» avec SOS FAIM, VREDESEILANDEN.



Auteur(s): Alain Huart^(a) • Malembe Simplex^(b) • Paluku Mivimba^(c) • Florence Liegeois • Clara Van Reeth et Hubert Nzakimuena^(d) • Isabelle Manimben^(e) • Aurore Mansion^(f) • François Cajot^(g) • Paulin Ossit^(h) • Étienne Bisimwa⁽ⁱ⁾ • Mtre Itole^(j) • Oumar Sylla^(k)

Date de publication: Février 2013

Catégorie(s): Agro-foresterie • Savoir-faire paysans • Foncier • Politique agricole, planification, décentralisation, recherche scientifique • Forêts communautaires • Services agro-environnementaux, agriculture de conservation • Organisation des producteurs agricoles, CONAPAC paysans, FEC • Appui, aide au développement

Province(s): Kinshasa • Bandundu • Équateur • Province Orientale • Nord-Kivu • Sud-Kivu • Maniema • Katanga • Kasai-Oriental • Kasai-Occidental • Bas-Congo

Partenaire(s): Alliance AGRICONGO, SOS FAIM, Justice et démocratie

Nombre de pages: 4

Identification: F-EPCJ-A4.6-E1.2-N4-S1.5-2



F-EPCJ-A4.6-E1.2-N4-S1.5-2

En 2012, la communauté internationale a adopté de nouvelles recommandations avec une série de textes ciblant le problème des acquisitions massives et de l'accapement des terres en Afrique. Les organismes spécialisés qui ont acquis une expérience spécifique à la RDC ont un grand rôle à jouer en faveur d'un processus ouvert et interministériel autour du leadership du Ministère des affaires Foncières.

Ce que disent les lois sur le foncier des communautés locales en RDC ; les mesures préconisées récemment par la communauté internationale ; ce que propose le Programme REDD+ de modernisation et sécurisation foncière en RDC.

Réflexion menée sous la direction des experts du Forum des Amis de la terre FAT, de la Confédération des producteurs agricoles du Congo - CONAPAC -, des Ministères du Développement Rural et de l'Agriculture et du Développement Rural, de l'ONG RCN «Justice&Démocratie», et de la coalition «Agricongo» avec SOS FAIM, VREDESEILANDEN.

- (a) Expert renforcement institutionnel auprès du ministère du Développement rural, avec l'appui de l'Agence belge de développement.
- (b) Secrétaire Général du FAT, Forum des amis de la terre.
- (c) Président de la CONAPAC.
- (d) RCN Justice et démocratie.
- (e) CCFD, Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement.
- (f) GRET.
- (g) SOS Faim, membre de la coalition AGRICONGO.
- (h) Coordonnateur des Conseils agricoles de gestion, CARG, Ministère de l'Agriculture de la RDC et secrétaire de la commission d'élaboration des textes réglementaires de la loi fondamentale agricole.
- (i) Secrétaire Général de la confédération des organisations paysannes du Congo.
- (j) Conseiller juridique du Ministre de l'agriculture sur la loi fondamentale agricole.
- (k) UN Habitat, projet de médiation foncière au Nord Kivu.

1. Ce que disent les lois sur le foncier des communautés locales en RDC

La loi foncière n'est pas encore dotée de textes d'application concernant ces communautés locales. Si le paysan congolais ne dispose d'aucun titre de propriété sur sa terre, la loi foncière N°73/021, promulguée le 20 juillet 1973, stipule en son article 389, qu'une ordonnance présidentielle doit régler les modalités de jouissance des terres des communautés de locales.

Extrait de la loi foncière N° 73/021 promulguée le 20 juillet 1973 :

Article 387: les terres occupées par les communautés locales, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, deviennent des terres domaniales.

Article 388: les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent



Photo de la prison de Masisi en chefferie de Bahunde prise lors de la séance d'information sur la loi agricole et l'Édit des chefs coutumiers à Bweremana Masisi.



Photo du Tribunal de Masisi prise lors de la séance d'information sur la loi agricole et l'Édit des chefs coutumiers à Bweremana Masisi.

d'une manière quelconque -individuelle ou collective- conformément aux coutumes et usages locaux.

Article 389: les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance présidentielle

Près de quarante ans plus tard, la loi portant principes fondamentaux du secteur agricole, promulguée le 24 Décembre 2012 stipule que les représentations des conseils consultatifs en provinces (articles 8, 9) jouent le rôle de commission foncières locales. Cette loi constitue une première démarche pour combler cette lacune concernant la gestion des terres occupées par les communautés de base et répondre préventivement aux conflits fonciers qui se multiplient en RDC et prennent un tour de plus en plus violent.

Extrait de la loi portant principes fondamentaux du secteur agricole :

Article 18: 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.

Article 19: l'exercice collectif ou individuel de ces droits ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement.

Article 9: Le Gouverneur met en place le Conseil Consultatif provincial. Il en assure l'implantation dans les Entités territoriales décentralisées. Ce Conseil constitue, entre autres, une instance de conciliation des conflits de terre agricoles.

On entend par Entités territoriales décentralisées, les secteurs et chefferies, ainsi que dans les entités déconcentrées, soit le territoire et subsidiairement dans groupements et villages. Compte tenu des compétences dévolues au niveau décentralisé par la constitution, la loi n'a pas été plus loin. C'est aux textes d'application de préciser le rôle et fonctionnement du Conseil consultatif provincial et de ses compétences comme comité foncier agricole, autrement dénommée commission foncière locale.

À titre indicatif de ce qui préfigure les textes d'application de la loi fondamentale agri-

cole, le Sénat avait voté un texte pour cette loi⁽¹⁾, libellé comme suit :

Article 11: Il est instauré le Comité foncier agricole a pour mission de :

1. concilier les parties en conflit portant sur les terres agricoles des communautés locales ;
2. participer aux enquêtes préalables à la concession des terres rurales dont la procédure est prévue par la loi portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés ;
3. contrôler au moins une fois l'an, ou sur réquisition du Gouverneur de province, l'effectivité de la mise en valeur des terres concédées par l'Etat ; proposer la reprise de ces terres par l'Etat en cas d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur prévue par la loi et/ou par le contrat.

Les textes d'application de la loi fondamentale agricole, conçus au niveau cen-

tral (pour un processus encore non abouti à suivre à ce niveau) devrait préciser le rôle du conseil consultatif provincial sur la compétence foncière de la façon suivante :

Le conseil consultatif provincial joue le rôle de commission foncière locale, garanti l'utilisation des terres par les communautés villageoises et organise la protection des droits collectifs ; il coordonne l'élaboration des chartes foncières locales et concilie les parties en conflit portant sur les terres agricoles des communautés locales. Il participe aux enquêtes préalables de cession des terres rurales et propose au CCP la reprise des terres en cas de non ou d'insuffisance de mise en valeur prévue par la loi et/ou par le contrat. Il élabore des plans d'aménagement du territoire qui précisent des espaces disponibles puis pourraient être proposés aux investisseurs et qui seront approuvés par le conseil consultatif provincial dans le respect des procédures de la loi foncière.⁽²⁾

L'atelier national sur la réforme foncière à Kinshasa en juillet 2012 à l'initiative

de son Excellence le Ministre des Affaires Foncières avec l'appui de UN Habitat avec un exposé magistral du Professeur Kalambay Lumpungu, a inséré dans la feuille de route de la réforme foncière, l'exigence de texte

(1) Sénat de la RDC, commission sur la loi fondamentale agricole, 50 séances de travail en 2011, avec une dizaine d'experts du ministère de l'Agriculture, des organisations paysannes et associant d'autres multiples compétences.

(2) Commission d'élaboration des textes d'application de la loi fondamentale agricole, Aout 2012.

d'application sur les terres des communautés de base, relatif à l'article 389 de la loi foncière. Néanmoins la complexité des problèmes liés au cadastre urbain va nécessiter plusieurs années de travail avant qu'on ne se penche sur les problèmes des terres des communautés locales, qui touche aussi aux pouvoirs des chefs coutumiers, point sensible s'il en est.

Un édit a été voté en 2012 par l'Assemblée provinciale du Nord Kivu portant rapport

entre les chefs coutumiers, chefs terriens, et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières installant un nouvel équilibre entre pouvoir coutumier, organisations paysannes et administration foncière :

Article 7: Les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont pas recevables devant les instances judiciaires, s'ils n'ont pas été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties, devant le Comité Foncier Agricole.

Article 8: Les chefs coutumiers bénéficient d'un recyclage périodique organisé une fois l'an au moins conjointement par les Ministres Provinciaux ayant l'Administration du territoire, les affaires foncières, la Justice, l'environnement dans leurs attributions et de l'agriculture. À la diligence de l'administrateur de territoire, les chefs coutumiers tiennent une fois tous les 6 mois des séances de concertation par chefferie ou secteur sur les questions foncières en vue d'évaluer la conformité des actes posés à la coutume et aux dispositions du présent édit.

Article 9: Les chefs coutumiers ont le droit de participer aux enquêtes préalables à la concession prévue par les articles 193 à 203 de la loi N°73/021 du 20 juillet 1973 telle que modifiée à ce jour.

2. Les mesures préconisées récemment par la communauté internationale

La communauté internationale a adopté en 2012, de nouvelles recommandations avec une série de textes ciblant le problème des acquisitions massives et de l'accaparement des terres en Afrique. Les recommandations mettent en avant la nécessité de reconnaissance et la protection des droits fonciers de l'ensemble des acteurs ruraux, soit (1) la reconnaissance de la maîtrise locale des communautés villageoises en relation avec le

pouvoir coutumier et inter villageois sur les ressources communes de leur terroir; (2) la reconnaissance des droits fonciers de l'Etat et des collectivités locales; (3) la sécurisation des investissements des nouveaux acteurs. En conséquence, les communautés locales villageoises et inter villageoises congolaises, sont appelées à expliciter ou élaborer elles-mêmes des règles consensuelles de gestion foncière locale, tenant compte de la diversité des contextes écologiques, sociaux et culturels locaux. Pour être valables, ces règles devront se conformer aux principes généraux de la loi-cadre sur le foncier rural et être en cohérence avec les principes constitutionnels notamment ceux relatifs aux droits et devoirs économiques fondamentaux des citoyens. Elles devront être soumises au contrôle de légalité exercé par les autorités administratives locales et validées par elles. Selon le principe de subsidiarité, la décentralisation de la gestion foncière rurale sera assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés locales.



Photo des chefs coutumiers STUKA, MUKOSASENGE et NZANZU.

Selon OXFAM et autres organisations travaillent sur l'accapement des terres, l'élaboration même de ces politiques foncières doit nécessairement s'appuyer sur une concertation et participation active des différents acteurs concernés pour prendre au mieux en compte leurs besoins légitimes spécifiques. Le type d'usage, la taille des superficies concernées, l'impact d'un changement hypothétique d'affectation des sols induit par l'investissement considéré sur la concentration de la répartition des terres, et plein d'autres critères, doivent entrer en

ligne de compte pour réguler les investissements fonciers⁽³⁾.

En mars 2012, le Conseil de Sécurité Alimentaire, CSA, qui comprend des membres de la FAO, du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et du Programme alimentaire mondial édicte des principes et pratiques susceptibles d'aider les gouvernements et autres acteurs à administrer les droits fonciers, halieutiques et forestiers dans l'intérêt de leurs populations et de promouvoir la sécurité alimentaire et le développement rural. Quatre-vingt-seize pays, dont l'Union européenne, des ONG, organisations de la société civile, organismes des Nations Unies et autres organisations internationales, associations d'agriculteurs et représentants du secteur privé ont pris part à ces négociations. Les directives portent sur la promotion de l'égalité des droits des femmes à obtenir des titres fonciers, la création de systèmes de registres transparents accessibles aux ruraux pauvres et la protection des droits informels, traditionnels à la terre, aux forêts et aux pêches.

En juillet 2012, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) adopte une résolution sur la régulation du foncier dans une perspective de souveraineté alimentaire et formule à l'intention des pays sujets à un investissement foncier, des recommandations aux gouvernements afin qu'ils associent les populations locales concernées aux négociations d'accords d'investissement. Ces résolutions recommandent à ces mêmes gouvernements d'aider les particuliers et les communautés locales à obtenir des titres de propriété individuels ou l'enregistrement collectif des terres qu'ils occupent pour que leurs droits puissent être pleinement protégés par les tribunaux. Le 5 mai 2011 le Sénat belge avait voté un texte sur l'accapement des terres dans les pays en développement, (doc. Sénat, no 5337/8) et la résolution relative à l'accapement des terres agricoles et à la gouvernance foncière dans les pays en développement, adopté par la Chambre des représentants le 20 juillet 2011 (doc. Chambre, no 53110/6).

(3) OXFAM.

3. Ce que propose le Programme REDD+ de modernisation et sécurisation foncière en RDC⁽⁴⁾

Les organismes spécialisés qui ont acquis une expérience spécifique à la RDC, comme UN habitat, la CN REDD, l'ONG Justice et Démocratie, la coalition AGRICONGO ont un grand rôle à jouer en faveur d'un processus ouvert et interministériel autour du leadership du Ministère des affaires Foncières.

Le rapport «Potentiel REDD de la RDC⁽⁵⁾», réalisé par la RDC avec le soutien du cabinet Mc Kinsey en décembre 2009, envisage de déplacer les agriculteurs vers des zones de savane: il qualifie cette opération de réallocation des terres de culture en zone «à moindre densité carbonique» que la forêt dense humide où sont pratiquées les activités agricoles actuellement. Comme le paysan devra encourir des frais plus importants (engrais, semences, travail de la terre, etc.) il sera compensé à hauteur de la différence entre la valeur de sa production en forêt humide et celle en sol de type «savane». Ainsi, le volet II du programme de la coordination REDD+ en RDC prévoit de sédentariser 50% des agriculteurs en RDC d'ici 2030, d'accroître les rendements de plus de 100% et de pérenniser les cultures par un travail adéquat de la terre, en renforçant la fourniture d'intrants et la gestion intégrée des sols (GIFS), pour aboutir à une agriculture de conservation, et des jachères à base de légumineuses. Un programme aussi ambitieux ne peut être tracé sans sécuriser le volet foncier.

Le premier chantier de travail de la stratégie REDD+ en matière de sécurisation foncière, vise la définition d'une politique foncière, renforcement du cadre légal et institutionnel.

Le Deuxième chantier concerne la modernisation de l'administration foncière.

Le troisième chantier cible les terres des communautés de base, la décentralisation de la gestion foncière et résolution des conflits.

La décentralisation de la gestion foncière doit permettre la sécurisation du foncier

(4) Document d'orientation du processus national REDD+ en 2009. La REDD est un cadre institutionnel instauré par le décret du 26 novembre 2009.

(5) MECNT 2009. Potentiel REDD+ de la République Démocratique du Congo. Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. 64 pg.

en zones rurales a un coût bien moindre qu'en utilisant le modèle actuel de l'administration foncière. La définition du niveau administratif adéquat pour la mise en place des services fonciers décentralisés pérennes doit faire l'objet d'une étude mais le niveau du secteur qui correspond à celui de la chefferie semble à ce stade de la réflexion le plus adapté. Il existe 472 secteurs en RDC, dont environ les trois quarts dans des zones forestières ou en bordure des forêts. Différentes procédures de reconnaissance locale des droits de propriété feront l'objet d'expérimentations en tenant compte des expériences réussies au niveau international, notamment les plans fonciers ruraux. Ces expérimentations alimenteront le débat national sur la définition du contenu de la réforme, et notamment de la forme que devrait prendre la décentralisation de l'administration foncière.

En conclusion, il est essentiel de prendre des mesures transitoires visant à prévenir l'aggravation de l'insécurité foncière en attendant l'immatriculation des terres. En aval, différents mécanismes de résolution des conflits fonciers, alternatifs à la voie juridique, seront testés, dont le principal sera le recours à la médiation. Ces mécanismes pourront être mis en œuvre au sein de différents dispositifs institutionnels: il s'agit par exemple des centres de médiation implantés actuellement à l'Est du pays ou des comités fonciers stipulés dans la loi fondamentale agricole. Ces dispositifs seront testés, adaptés aux différentes situations et étendus sur le territoire national.

Durant la mise en œuvre du programme, la nécessité de mieux contrôler les transactions sur le foncier

En amont, il y aura l'analyse des pratiques foncières au niveau des provinces et territoires et le test de solutions comme le « contrat foncier », document attestant la validité des transactions foncières sur des terres qui ne sont pas officiellement enregistrées.