

Droit foncier des communautés locales en R.D.C. (4/5)

Des solutions foncières qui ont l'aval des organisations représentatives des paysans.

Mots clés: foncier, communautés locales, accès à la terre, accaparement 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⁾ • Oumar Sylla^(j)

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-S1.5-4



F-EPCJ-A4.6-E1.2-N4-S1.5-4

En 2012, la communauté internationale a adopté de nouvelles recommandations avec une série de textes ciblant le problème des acquisitions massives et de l'accaparement 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.

Six principes de base que défendent les paysans ; quatre axes de reconnaissance et la protection des droits foncières de l'ensemble des acteurs ruraux en RDC ; la sécurisation sera collective et individuelle ; des acquis juridiques récents en RDC, confortent cette vision ; le chef coutumier est revalorisé mais il ne s'agit pas de la restauration pure et simple d'un pouvoir foncier au profit de la chefferie coutumière.

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

- (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) UN Habitat, projet de médiation foncière au Nord Kivu.

1. Six principes de base que défendent les paysans

Les multiples séminaires et conférences sur le foncier dans les provinces de RDC, ont permis de dégager un consensus sur six principes spécifiques sous-tendent la mise en place des solutions pour sécuriser les terres des communautés locales en République Démocratique du Congo.

- 1°) l'équilibre: la sécurisation de tous les types d'exploitation rurale, qu'il s'agisse de l'exploitation familiale agricole ou pastorale ou de l'agrobusiness ;
- 2°) la différenciation: la prise en considération de la variabilité des situations et enjeux foncières locaux (ceux-ci sont différents au Nord-Kivu de ceux du Bandundu ou de l'Équateur) dans l'élaboration des solutions de sécurisation

foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière ;

- 3°) la liberté: le droit pour les acteurs ruraux de choisir les modes de sécurisation qui leur paraissent les plus appropriés en considération des contextes locaux particuliers et des enjeux foncières locaux spécifiques ;
- 4°) la subsidiarité: la décentralisation de la gestion foncière rurale, assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés de base ;
- 5°) la légalité: les mesures préconisées de sécurisation foncière doivent d'une part conférer aux acteurs ruraux un statut foncier reconnu par la loi et protégé par les juridictions et d'autre part, se conformer aux principes fondamentaux (de por-

tée constitutionnelle) d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté;

6°) la progressivité: la mise en œuvre des mesures de sécurisation foncières définies se fait de manière progressive, avec pragmatisme, en aménageant en cas de besoin, des mesures transitoires destinées à prendre en considération le facteur temps dans les changements de pratiques recherchés, dans le contexte de la décentralisation dont les règles sont en élaboration. Certaines provinces aux problèmes aigus et aux solutions déjà définies par de nombreuses concertations iront plus vite.

2. Quatre axes de reconnaissance et la protection des droits fonciers de l'ensemble des acteurs ruraux en RDC

Les comités de travail sur la loi portant principes fondamentaux, et en particulier au Sénat en 2011⁽¹⁾, ont permis de confirmer les axes principaux qui doivent façonner les lois foncières relatives aux communautés locales en RDC:

- 1°) **Reconnaissance des droits fonciers locaux des producteurs ruraux.** Il s'agit de ceux engagés dans une dynamique d'exploitation familiale paysanne, les producteurs agricoles, les agro pasteurs et constituant la majorité des exploitants en milieu rural. Les droits fonciers locaux doivent être constatés localement selon une procédure d'enquête publique et contradictoire et, au moyen d'outils juridiques diversifiés, adaptés aux réalités locales.
- 2°) **Reconnaissance de la maîtrise locale des communautés villageoises** en relation avec le pouvoir coutumier et inter villageoises sur les ressources communes de leur terroir. La perspective pertinente et durable aujourd'hui est de soutenir en milieu rural la mise en place d'institutions foncières locales nouvelles et légitimes à partir des pratiques locales d'organisation préexistantes, des savoirs locaux et de la vision consensuelle des acteurs, en cohérence d'une part avec

les autorités coutumières préexistantes et d'autre part, avec l'environnement institutionnel nouveau des communes rurales dont elles doivent être les partenaires de choix. L'État assume les responsabilités de suivi et de contrôle des compétences dévolues aux communautés villageoises de base à travers ses différents démembrements au niveau local.

En complément des responsabilités de l'État, un rôle de veille et d'interpellation sera assuré par des institutions spécialisées telles que les cadres de concertation situés aux niveaux national et décentralisé. Les institutions spécialisées régionales (cadres de concertation) devront veiller à une telle collaboration et implication des autorités coutumières dans la gestion du foncier et des ressources naturelles et arbitrer en cas de besoin les différends qui apparaîtraient.

La participation effective et la responsabilisation efficace des communautés locales à la gestion du foncier et des ressources naturelles au niveau local nécessite de mettre l'accent sur le renforcement et le développement de leurs compétences, notamment en matière d'élaboration de règles locales et de négociation de conventions locales. Elle nécessite aussi la mise en œuvre d'approches participatives et de concertation dans l'élaboration des plans et schémas d'aménagement.

3°) **Reconnaissance des droits fonciers de l'État et des collectivités locales.** Il s'agit ici d'amener les communautés de base (villageoises et inter villageoises), 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 ou chartes foncières locales, doivent 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 doivent être soumises au contrôle de légalité exercé par les autorités administratives locales et validées par elles.

4°) **Sécurisation des investissements des nouveaux acteurs;** tel est le cas de la révision de l'Article 16 de la loi portant principes fondamentaux du secteur agricole. Ce texte est à l'ordre du jour des

travaux du Parlement, sur base du texte proposé par le Ministère de l'agriculture. La commission IFPRI en Août 2012 a transmis une reformulation de cet article qui définit les conditions que doit remplir le requérant pour que des terres destinées à l'usage agricole lui soient concédées:

- a) Être une personne physique de nationalité congolaise ou une personne morale de droit congolais qui a son siège social et administratif sur le territoire national;
- b) Justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession;
- c) Produire une étude d'impact environnemental et social pour toute exploitation industrielle.

3. La sécurisation sera collective et individuelle

Il faut trouver une réponse pragmatique à ce paradoxe: tant que l'État se proclamera propriétaire des toutes les terres sans pour autant réellement les gérer, la cacophonie va insécuriser le petit exploitant qui ne sait finalement pas à quelle autorité se fier. La durée du problème, soit 40 ans depuis la promulgation de la loi foncière en 1973 qui n'a pas encore ses textes d'application sur les terres des communautés locales, l'éten due du territoire, l'inexistence d'administration au niveau local dans les secteurs et chefferies, sont autant d'arguments qui plaident pour une solution mise en œuvre conjointement, par l'État et les représentants légitimes des communautés locales, les organisations paysannes.

Les organisations paysannes spécialisées dans la gestion des terres argumentent en faveur des solutions collectives: « la terre des communautés locales est par essence communautaire et parce que l'esprit du certificat foncier tel qu'il existe aujourd'hui est une forme d'appropriation individuelle, ces terres-là ne peuvent donc pas être gérées par ce certificat (individuel) dans sa forme et son contenu actuels. » Les solutions appliquées ailleurs, consistent en la gestion décentralisée, de proximité et par les comités fonciers locaux selon l'esprit de la Constitution et de la loi fondamentale agricole.

Ces modèles qui existent dans d'autres pays, ne sont pas éloignés de la RDC; il faut les cri-

(1) 50 séances de travail sur la loi fondamentale agricole; le texte a été voté par le Sénat.



Mission résolution Mahagi.

tiquer, les confronter aux pratiques locales et les adapter.

Le cadastre rural en Côte d'Ivoire, présente une organisation comprenant un service central et des services déconcentrés. Les services déconcentrés se composent de services régionaux et de services départementaux. Pour l'atteinte de ses objectifs, le ministère de l'Agriculture a doté le cadastre rural d'un outil informatisé de gestion des données foncières appelé le SIF. Chaque service du cadastre rural dispose d'une unité de cet outil. Les moyens financiers proviennent du budget de l'État de Côte d'Ivoire et des partenaires au développement. La mise en place de ce cadastre rural comprend diverses actions telles que la délimitation du domaine foncier rural, la création pour chaque région et département de plans parcellaires, la production de plans, la sécurisation de l'accès aux données foncières, le contrôle et la régulation des baux agricoles, la délimitation et la gestion des terres de l'État⁽²⁾.

La gestion locale du foncier rural devrait être redéployée à partir du niveau décentralisé de base que constituent les communes rurales. Les communes rurales seront dotées d'un d'institutions foncières locales nouvelles et légitimes chargées d'œuvrer de concert avec les institutions villageoises et inter villageoises de gestion foncière à la base à la

gestion efficace du domaine foncier local: les institutions foncières locales supervisent et coordonnent les activités des institutions villageoises et inter villageoises sur le terrain et, peuvent déléguer à leur profit une partie de leurs pouvoirs ou conclure avec elles des protocoles de gestion foncière rurale.

Les services fonciers ruraux seront chargés des missions principales ci-après :

- Information, sensibilisation et assistance des populations rurales sur les questions de sécurisation foncière ;
- identification, recensement et enregistrement des ressources d'utilisation commune situées sur le territoire communal en collaboration avec les communautés de bases ;
- campagnes de recensement et d'enregistrement volontaire des terres rurales et délivrance d'attestations de constatation de possession foncière relatives aux droits individuels ou collectifs des exploitants ruraux ;
- formalisation, validation et enregistrement des transactions foncières locales ;
- supervision de l'élaboration des chartes ou règles foncières locales, validation et enregistrement en collaboration avec les chambres régionales d'agriculture ; suivi de leur mise à jour ; enregistrement des transactions foncières ;
- établissement, tenue et mise à jour régulière des registres fonciers ruraux ;
- gestion du domaine foncier communal ;
- collecte et reversement des taxes foncières rurales.

4. Des acquis juridiques récents en RDC, confortent cette vision

La loi portant principes fondamentaux de l'agriculture promulguée en Décembre 2011, prévoit que le conseil consultatif provincial (CCP) et ses représentations dans les entités décentralisées, de type Conseil Agricole Rural de Gestion, puissent s'impliquer dans le foncier et réaliser des arbitrages avant cours et tribunaux. **La loi soutient le principe d'un cadastre agricole en milieu rural avec la construction d'institutions foncières légitimes** dans les entités décentralisées, jusqu'au secteur (avec une supervision au niveau des territoires) capables de transcrire le droit oral, effectuer les plans parcellaires de ce qui existe, faire l'inventaire exhaustif des pratiques locales, des savoirs locaux et de la vision consensuelle des acteurs. Ces institutions foncières locales (comités ou commissions foncières locales) sont envisagées dans leur cohérence d'une part avec les autorités coutumières préexistantes et d'autre part, avec l'environnement institutionnel nouveau de la décentralisation et des communes rurales dont elles doivent être les partenaires de choix.

Les organisations paysannes participant aux travaux de la commission chargée de l'élaboration des textes et mesures d'application de la loi fondamentale agricole, préconisent d'évoluer vers une rédaction consensuelle et participative des chartes foncières locales (elles existent déjà pour toutes les chefferies du Nord Kivu), d'appuyer des codes de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion des terres coutumières et organiser des ateliers de sensibilisation. Le consultatif provincial et ses représentations dans les entités territoriales décentralisées (selon la loi portant principes fondamentaux du secteur agricole) devront veiller à une telle collaboration et implication des autorités coutumières dans la gestion du foncier et des ressources naturelles et arbitrer en cas de besoin les différends qui apparaîtraient.

En 2010, la province du Nord Kivu a installé le CECAF, **cadre d'échange et de concertation sur le foncier**, composée de deux représentants par territoire, eux même désignés par leurs collègues de secteur.

En 2012, le parlement du Nord Kivu a voté en 2012 des dispositions foncières légales qui mettent en préalable la procédure de concii-

(2) Étude réalisée par Clara Van Reeth RCN Justice et Démocratie.

uation, qui ont en sorte que les chefs coutumiers bénéficient de rencontres périodiques organisées avec les Ministres Provinciaux ayant l'Administration du territoire, les affaires foncières, la Justice, l'Environnement, l'Agriculture et le Développement rural dans leurs attributions. Le texte voté par le Parlement du Nord Kivu renforce l'implication de l'autorité locale, comme l'administrateur de territoire (dont environ 50% du temps est absorbé par des litiges fonciers) et les chefs coutumiers, avec une concertation tous les 6 mois dans chaque chefferie ou secteur sur ces questions foncières.

Le Nord Kivu et des organisations paysannes très actives, tracent donc la voie; les dirigeants de ces organisations, prennent une part active dans la rédaction de textes d'application de la loi fondamentale agricole. Ces cadres de concertation décentralisés en provinces et territoire, la voie des édits provinciaux, constituent des stratégies efficaces qui peuvent faire évoluer la sécurisation des terres des communautés locales dans toutes les provinces de la RDC. Les échanges de documents, de procédures, peuvent aider à élaborer un manuel de références et de fixer le contenu d'un renforcement de capacités ou de formation initiale à des agents qui seraient chargés d'un tel travail.

5. Le chef coutumier est revalorisé mais il ne s'agit pas de la restauration pure et simple d'un pouvoir foncier au profit de la chefferie coutumière

Si les autorités coutumières constituent des acteurs incontournables de la gestion foncière réelle sur le terrain, cette coutume a subi des mutations importantes et par endroit n'a pas (plus) de pouvoirs réels de gestion foncière. La charte foncière locale redéfinit les normes foncières du coin, en puisant dans les pratiques et la tradition coutumière. L'objectif est d'encadrer le chef coutumier pour qu'il joue son rôle en faveur des communautés locales, car dans la loi, ce sont ces communautés qui sont reconnues et non les chefs. Le chef coutumier n'a de légitimité que s'il les représente avec leur approbation pleine et entière. Ainsi le rôle des autorités coutumières est reconnu en ce qui concerne :

- le conseil la collaboration et la coopération avec les institutions villageoises,

- l'appui à la mise en œuvre des règles locales élaborées de façon consensuelle en tant qu'autorité morale;
- la contribution à la transparence des transactions foncières rurales;
- la consultation sur les questions relatives à l'aménagement du terroir, à la mise en valeur des ressources naturelles locales;
- la mise en œuvre de mécanismes alternatifs de gestion des conflits.

La RDC est riche de diversités culturelles foncières que les chartes foncières locales doivent documenter. Dans son processus foncier, elle peut s'inspirer d'autres exemples dans la sous-région: la loi foncière de 1997 au Mozambique est innovatrice dans le sens qu'elle reconnaît les droits fonciers aussi bien individuels que collectifs. Toutefois, il faut bien examiner les conséquences d'une telle co existence.

Au Mozambique, les titres de propriété et des certificats d'exploitation foncière ont été délivrés à 112 des 185 communautés dont les terres avaient au préalable été délimitées. La taille des communautés peut varier de 1.000 à 10.000 personnes et couvrir des milliers d'hectares de terres. D'autres sources d'inspiration en Côte d'Ivoire, Afrique du Sud, Gabon et Maroc.⁽³⁾

6. Organiser la transcription des contrats coutumiers (passer de l'oralité à l'écrit)

Il s'agit d'un système non contradictoire et non en compétition avec les services du cadastre, et de donner du poids au Conseils Consultatifs locaux, par la mise en place d'expérience pilote. L'opérationnalisation des premiers conseils consultatifs locaux (extension décentralisée du comité consultatif provincial, à compétence foncière), se fera selon les principes d'implication des communautés locales et la représentation des femmes.

Devant l'ampleur de la tâche, la participation effective et la responsabilisation efficace des communautés locales à la gestion du foncier et des ressources naturelles au niveau local nécessite de **mettre l'accent sur le renforcement et le développement de leurs compétences**, notamment

en matière d'élaboration de règles locales (chartes foncières) et de négociation de conventions locales. Elle nécessite aussi la mise en œuvre d'approches participatives et de concertation dans l'élaboration des plans de transcription des accords existants, cartes de zonage, schémas d'aménagement et chartes foncières locales. Des dispositions budgétaires et techniques, seront prises en vue d'assurer une formation des responsables des communes, société civile, des institutions villageoises et inter villageoises dans chaque secteur, chefferie, en matière foncière Les actions de renforcement des capacités s'appuieront sur les savoir-faire locaux préexistants, sur les échanges d'expériences avec d'autres institutions locales, ainsi que sur les ressources humaines locales disponibles en la matière. L'expérience permettra de tirer les leçons et de procéder aux ajustements successifs nécessaires en ce qui concerne les formes d'organisation et de fonctionnement de ce type d'instance.

(3) Étude réalisée par Clara Van Reeth RCN Justice et Démocratie.