



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  
MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES



DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE NATIONALE

PROJET-DECEMBRE 2021



## Table des Matières

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>II</b>
<b>PRINCIPALES ABREVIATIONS .....</b>	<b>IV</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>V</b>
<b>0. RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>VII</b>
<b>I. INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>1</b>
1.1. CONTEXTE .....	1
1.2. LES ENJEUX DE LA REFORME FONCIERE.....	1
1.3. PROCESSUS D’ELABORATION DE LA POLITIQUE FONCIERE NATIONALE .....	2
1.3.1. Proposition d’un plan de travail stratégique pour la formulation de la politique foncière nationale.....	2
1.3.2. Réalisation d’une revue supplémentaire juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier	2
1.3.3. Élaboration de la première architecture du DPFN.....	3
1.3.4. Validation du DPFN par les parties prenantes.....	3
1.3.5. Validation technique du DPFN.....	4
1.3.6. Validation politique du DPFN.....	4
1.4. STRUCTURE DU DOCUMENT.....	5
<b>II. JUSTIFICATION DE LA POLITIQUE FONCIERE NATIONALE .....</b>	<b>5</b>
2.1. REPERES HISTORIQUES .....	5
2.1.1. Systèmes fonciers traditionnels .....	5
2.1.2. La politique foncière coloniale .....	6
2.1.3. La politique foncière postcoloniale.....	14
2.2. ANALYSE DIAGNOSTIQUE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE ET JUSTIFICATION DE LA REFORME .....	17
2.2.1. Contexte juridique et institutionnel. ....	17
2.2.2. Contextes politique et socio-culturel .....	21
2.2.3. Contexte économique .....	24
2.2.4. Le contexte environnemental .....	26
2.2.5. Le contexte régional et international.....	27
2.3 ANALYSE DES MENACES, OPPORTUNITES, FORCES ET FAIBLESSES DE LA GOUVERNANCE FONCIERE .....	28
<b>III. CADRE ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....</b>	<b>29</b>
3.1. VISION .....	29
3.2. CHAMP D’APPLICATION .....	29
3.3. OBJECTIFS.....	30
3.4. MISSIONS ASSIGNEES AU SECTEUR FONCIER .....	31
3.5. PRINCIPES AYANT SOUS-TENDU LA FORMULATION DE LA POLITIQUE FONCIERE NATIONALE.....	31
3.6. AXES ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET PROGRAMMATIQUES.....	32
3.6.1. Axe Stratégique 1 : Amélioration du système de tenure des terres .....	32
Programme 1 : Cadre juridique et sécurisation foncière .....	32

Programme 2 : Engagements internationaux souscrits et leur domestication .....	40
3.6.2. <i>Axe Stratégique 2 : Décentralisation technique des services fonciers, renforcement des capacités de l'administration foncière, décentralisation technique et coordination intersectorielle.</i> .....	41
Programme 3 : Renforcement des capacités de l'administration foncière.....	41
Programme 4 : Décentralisation des services fonciers .....	42
Programme 5 : Coordination intersectorielle dans la gestion du foncier. ....	44
3.6.3. <i>Axe Stratégique 3 : Sauvegardes sociales et gouvernance foncière</i> .....	46
Programme 6 : Justice sociale et accès à la terre.....	46
Programme 7 : Gestion des incidences foncières de tous les types de migrations.....	47
Programme 8 : Participation publique et accès à la justice .....	49
3.6.4. <i>Axe Stratégique 4 : Attractivité et productivité des terres</i> .....	52
Programme 9 : Foncier, croissance économique et réduction de la pauvreté.....	52
3.6.5. <i>Axe Stratégique 5 : Sauvegardes environnementales et durabilité</i> .....	55
Programme 10 : Foncier et durabilité environnementale.....	55
<b>IV : DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI ET EVALUATION .....</b>	<b>56</b>
4.1. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE .....	56
4.1.1. <i>Cadre programmatique de la mise en œuvre</i> .....	56
4.1.2. <i>Cadre institutionnel de la mise en œuvre</i> .....	60
4.1.2. <i>Cadre et stratégies de financement de la mise en œuvre de la politique foncière.</i> .....	61
4.2. DISPOSITIF DE SUIVI – EVALUATION.....	62
4.3. DISPOSITIF DE GESTION DES RISQUES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE NATIONALE .....	63
<b>V. ANNEXES .....</b>	<b>64</b>
5.1. TABLEAU BUDGÉTAIRE GLOBAL INDICATIF À L'HORIZON 2031. ....	64
5.2. RISQUES DE MISE EN ŒUVRE ET MESURES DE MITIGATION.....	64

## Principales abréviations

CCNUCC :	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDB :	Convention sur la Diversité Biologique
CDN :	Contribution Déterminée au niveau National
CAFI :	Acronyme anglais de l'Initiative pour les Forêts d'Afrique Centrale
CEDEF :	Convention sur l'Élimination de toute forme de discrimination contre les femmes
CLIP :	Consentement Libre Informé et Préalable
CODELT :	Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité
CONAREF :	Commission Nationale de la Réforme Foncière
CNK :	Comité National du Kivu
CFL :	Compagnie des Chemins de Fer des Grands Lacs Africains
CSK :	Comité Spécial du Katanga
DPFN :	Document de Politique Foncière Nationale
EIC :	État Indépendant du Congo
ENP :	Entité Territoriales Décentralisées
FAO :	Acronyme anglais d'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FFOM :	Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
IDE :	Investissements Directs Étrangers
ILC :	International Land Coalition
INS :	Institut National des Statistiques
LGAF:	Land Governance Assessment Framework
MDP :	Mécanisme de Développement Propre
UNOCH :	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
PSE :	Païement pour les Services Environnementaux
PTF :	Partenaire Technique et Financier
RDC :	République Démocratique du Congo
REDD :	Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
SNE :	Stratégie Nationale d'Engagement pour une gouvernance foncière pro-pauvre
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UMHK :	Union Minière du Haut Katanga



## Avant-propos

C'est pour moi un réel plaisir de présenter, au nom du Gouvernement de la République que dirige Son Excellence Monsieur SAMA LUKONDE KIENGE Jean-Michel, Premier Ministre, Chef du Gouvernement, la Politique Foncière Nationale

Aussi, par le biais de cette politique et du processus qui a été suivi pour son élaboration, le Gouvernement de la République peut-il se satisfaire d'avoir tenu ce pari, en dotant le pays d'une vision nationale et des choix stratégiques de gouvernance foncière consensuels. C'était donc son ambition que cette politique soit construite dans un contexte qui garantisse que le public congolais, dans sa diversité et dans la diversité des intérêts qu'il représente, soit réellement impliqué, s'exprime et que ses préoccupations soient effectivement considérées et mieux reflétées dans ce document.

Ce document élaboré sur base des contributions, suggestions et diverses remarques recueillies auprès des parties prenantes dans les 26 provinces que compte le pays et auprès des experts multisectoriels nationaux et internationaux est un outil de travail d'une valeur inestimable pour notre pays. Elles ont, du reste, permis à la fois d'enrichir l'état des lieux et les problématiques qui sont identifiés et d'améliorer le cadre stratégique, en termes de projections pour l'avenir.

Sur cette base, je peux me permettre d'affirmer que nous tenons ce jour, entre nos mains, un outil qui, je l'espère, va permettre, s'il est appliqué avec rigueur, de réduire sensiblement les problèmes fonciers majeurs qui ont entravé jusqu'à présent la pacification de notre territoire, et mis en mal les perspectives d'une sécurisation foncière durable pour tous.

Seulement, il faut réaliser que le chantier de la réforme foncière ne s'arrête pas là. La suite immédiate de ce processus est de partir du cadre stratégique que propose cette politique pour avancer vers la production de la loi portant principes fondamentaux relatifs au régime foncier et immobilier, conformément aux dispositions de l'article 123, point 3 de la Constitution. De même, les priorités qu'identifie cette politique dans ses différents axes stratégiques attendent d'être déclinées dans une perspective programmatique par le Plan Foncier National.

Cette politique foncière nationale est d'abord l'œuvre et l'ouvrage des instances dirigeantes de la République, c'est-à-dire la Présidence, la Primature et le Gouvernement, qui non seulement avaient inscrit cette politique au titre de priorité gouvernementale, mais ont, du reste, participé, à travers le Comité de Pilotage et la Cellule Technique de la CONAREF, à sa construction progressive. Qu'ils trouvent ici l'expression de mes vifs remerciements.

Mon Ministère ne ménagera aucun effort pour appuyer la CONAREF dans cette tâche que je reconnais déjà ardue.

C'est donc ici l'occasion, pour moi, de remercier, au nom du Gouvernement de la République, mes prédécesseurs, tous les experts et consultants qui ont collaboré durant des années cette institution pour que cette politique voie le jour et prenne réellement corps aujourd'hui.

Je rends un vibrant hommage au Peuple Congolais qui, dans son ensemble, s'est mobilisé en permanence et avec foi pour participer à cet effort collectif de doter notre pays de son principal instrument de gouvernance foncière. Je reste impressionné par le niveau d'organisation des parties prenantes en différents groupes d'intérêts distincts et par la qualité des termes de leurs plaidoyers respectifs adressés au processus de la réforme foncière nationale.

N'ayant pas été seuls sur ce parcours, nous présentons nos sincères remerciements à tous les partenaires techniques et financiers qui ont accompagné et accompagnent encore ce processus. Le Gouvernement de la République, par ma personne, remercie ainsi tous les bailleurs des fonds et particulièrement ceux qui ont contribué au Fonds National REDD+ (FONAREDD), à travers l'Initiative CAFE, principalement le Gouvernement Norvégien.

Que l'ONU-Habitat, agence d'exécution du programme d'appui à la réforme foncière dans le cadre de la même initiative CAFE, se sente ici remerciée pour l'accompagnement technique, administratif et logistique qu'elle a assuré à la CONAREF pour bien mener sa mission.

Je ne voudrais surtout pas omettre de mentionner toutes les administrations de Mon Ministère à travers le Secrétariat Général, ainsi que les autorités et administrations provinciales pour l'accueil, la collaboration et les facilités accordées à la CONAREF lors de ses travaux de terrain dans les différentes provinces du pays et surtout pour leur implication sans faille pour la tenue des consultations provinciales multi-acteurs ayant donné tout son sens à la participation publique dans l'élaboration de cette politique.

Aimé SAKOMBI MOLENDU  
Ministre des Affaires Foncières.

## 0. Résumé exécutif

La réforme foncière a été lancée en 2012, à la suite d'un atelier national réunissant toutes les composantes intéressées de la société congolaise. Une feuille de route consensuelle définissant les étapes et les phases de la réforme foncière à chaque étape, a été adoptée et déclinée dans un document programmatique, La formulation d'une politique foncière nationale constitue l'étape initiale de la feuille de route. Elle sera suivie par l'élaboration d'un nouveau cadre juridique et l'harmonisation avec les textes juridiques régissant les matières connexes. La matérialisation des choix stratégiques opérés par la politique foncière et les mécanismes d'implémentation du nouveau cadre légal et réglementaire seront précisés par le plan foncier national et les stratégies provinciales d'intervention foncière. Ce sont là les principaux livrables de la réforme foncière.

Dans son contenu, après l'introduction qui retrace le contexte dans lequel la réforme foncière est intervenue, la politique foncière consacre son premier chapitre à la justification de la réforme du secteur foncier, en évoquant à la fois des considérations d'ordre historique et des éléments divers, tirés du diagnostic de la gouvernance foncière sur plusieurs aspects :

1. Au plan juridique et institutionnel, la situation de la gouvernance foncière a été caractérisée par : i) son anachronisme au regard d'un certain nombre de choix découlant de la Constitution du 18 février 2006 ; ii) la dichotomie observée entre le régime foncier et les articulations des réformes législatives récentes sur le statut et la place des systèmes traditionnels ; iii) la controverse autour du principe de la domanialité, auquel il est reproché de n'avoir pas réussi à sécuriser le patrimoine foncier et immobilier de l'État ; iv) des vides juridiques laissés, qui ont renforcé le climat d'insécurité foncière, surtout dans les zones rurales ; v) une énumération limitative des droits réels anachroniques au regard des autres secteurs connexes ; vi) l'existence d'un contexte institutionnel de gestion des terres dysfonctionnel à bien des égards ; vii) une administration foncière fortement centralisée et en déphasage avec les évolutions enregistrées en matière de décentralisation et d'organisation des services publics ; viii) les aspects intersectoriels et transversaux du foncier, peu ou mal maîtrisés et ix) un développement urbain insuffisamment planifié et très complexe.
2. Le contexte politique et socio-culturel est marqué par : i) des injustices sociales héritées des régimes fonciers antérieurs, faisant persister des tensions sociales potentiellement explosives ; ii) des incidences sociales perverses découlant des mesures de la zaïrianisation des terres et des projets fonciers d'envergure ; iii) la prédominance des pratiques coutumières et procédures de fait en marge de la loi ; iv) des situations de dénis et de restriction d'accès à la terre à l'égard de certains groupes sociaux renforçant leur vulnérabilité ; v) des incidences foncières négative de tous les types des mouvements migratoires et vi) un régime foncier marqué par des déficits en matière de participation publique aux processus décisionnels.
3. Sur le plan économique, il est déploré : i) des choix politiques courageux certes, mais qui ont réduit l'attractivité des terres congolaises pour les investissements responsables et durables ; ii) l'application d'un régime fiscal inadéquat et quasiment dysfonctionnel et iii) la spéculation sur les terres rurales ayant favorisé l'accaparement privatif des terres et une évasion fiscale à grande échelle.
4. Sur le plan environnemental, il est observé un contexte de gouvernance foncière qui ignore les principaux défis environnementaux ainsi que l'émergence de nouveaux processus environnementaux, en rupture avec les articulations du régime foncier actuel.

5. Enfin, l'évaluation du contexte régional et international fait état de nombreux engagements internationaux et régionaux souscrits par la RDC et ayant un lien étroit avec la question foncière, mais qui ne sont pas relayés par le cadre foncier congolais.

Pour répondre à ces différentes problématiques, un cadre stratégique est proposé, reposant sur la vision *d'une République Démocratique du Congo pacifiée, socialement stable, économiquement dynamique et écologiquement viable, grâce, d'une part, à une gouvernance foncière considérablement améliorée tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre ; et d'autre part, à une administration foncière performante et professionnelle, opérant de manière fiable à tous les échelons territoriaux suivant les principes fondamentaux qui régissent les services publics de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées*.

La mise en œuvre de cette vision repose sur les cinq axes stratégiques suivants : i) Amélioration du système de tenure des terres ; ii) Renforcement des capacités de l'administration foncière, décentralisation technique et coordination intersectorielle ; iii) Sauvegardes sociales et gouvernance foncière ; iv) Attractivité et productivité des terres et v) Sauvegardes environnementales et durabilité.

1. Le premier axe stratégique est fondé sur l'objectif d'améliorer la tenure des terres, en termes de reconnaissance, de certification et de transfert des droits fonciers et immobiliers, urbains et ruraux, au profit de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées, d'autres personnes morales congolaises de droit public, des personnes physiques et morales de droit privé, de nationalité congolaise ou étrangère, des communautés locales et de tous les groupes sociaux défavorisés composant la nation congolaise.
2. Le second axe stratégique repose sur les trois objectifs spécifiques suivants : i) Réformer l'administration foncière de manière, d'une part, à mieux articuler la gouvernance des terres et la décentralisation politique, juridique, administrative, territoriale et technique et assurer au mieux la coordination intersectorielle et la collaboration institutionnelle et technique dans les interventions ayant une incidence sur le foncier et ii) Renforcer les connaissances et les capacités de l'administration foncière à tous les niveaux, en vue de la rendre effective, efficace, plus performante et redevable et iii) Définir des principes et établir les mécanismes qui assurent la concertation, collaboration et la coordination intersectorielle entre les ministères et les services publics qui gèrent les matières connexes au foncier, en vue d'assurer une mise en œuvre cohérente et intégrée de la politique foncière nationale, en adéquation avec les autres politiques publiques sectorielles ayant des incidences sur les terres.
3. Au niveau du troisième axe stratégique, six objectifs spécifiques sont proposés : i) Adapter le principe de la propriété foncière exclusive de l'État la constitution, à la réalité des rapports fonciers sur le terrain et aux orientations de la politique de développement durable de l'État ; ii) corriger les injustices sociales générées par les régimes fonciers antérieurs ; iii) poser des principes permettant de concilier le foncier traditionnel et le foncier moderne et d'asseoir une gestion équitable des intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils peuvent donner lieu ; iv) adopter des mesures qui permettent d'éviter que les migrations internes et externes, y compris celles d'origine climatique, ne deviennent des facteurs de fragilisation de la paix, d'aggravation de l'instabilité politique et d'affaiblissement de la cohésion sociale et nationale ; v) organiser des cadres appropriés et adopter des standards spécifiques pour la gestion de tous les types de mouvements des populations internes et externes et vi) améliorer l'acceptabilité sociale des politiques, plans, programmes et projets fonciers ou ayant des incidences foncières, en vue de garantir, à travers des cadres transparents établis par les pouvoirs publics, que ces différents instruments de gouvernance et leurs produits ont effectivement l'adhésion des parties prenantes directement ou indirectement concernées.



4. Le quatrième axe stratégique a pour objectif de mobiliser le foncier au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.

Enfin, le cinquième axe stratégique a pour objectif spécifique d'assurer l'alignement écologique des stratégies, programmes et projets sectoriels relevant du foncier ou ayant des incidences foncières afin de réorienter les modèles de développement, de production et de consommation vers le nouveau paradigme écologique. Ces choix stratégiques assortis d'objectifs spécifiques ont été déclinés en actions prioritaires permettant de créer sur le long terme les conditions d'amélioration de la gouvernance foncière en RDC et de relever les défis de l'instabilité politique et du sous-développement.

## I. Introduction Générale

### 1.1. Contexte

La présente politique foncière s'inscrit dans cette vision du PNSD. Elle prend également en compte la vision et les objectifs de la Stratégie-Cadre Nationale REDD+<sup>1</sup> et de son Plan d'Investissement initial (2016-2020)<sup>2</sup> ainsi que de la Contribution Déterminée au niveau National (CDN).

Au niveau national, avec ses 80 millions d'hectares de terres agricoles arables, représentant à peu près 34% de la superficie totale du territoire national et son important réseau hydrographique (le plus dense d'Afrique), la RDC aurait pu, à elle seule, constituer une part importante de la réponse aux défis alimentaires nationaux et globaux. Mais de nombreux facteurs dont l'absence à ce jour d'une politique foncière nationale et l'inadéquation du régime foncier actuel résultant de la loi du 20 juillet 1973, n'ont pas permis au pays ni de tirer parti de son important capital foncier, ni d'assurer sa transformation agricole en tant que base d'un développement économique durable.

En revanche, ce pays continue d'enregistrer une augmentation fulgurante des demandes de terres destinées à divers usages économiques, tels que l'urbanisation, la foresterie, l'agriculture, les mines, l'exploitation des services environnementaux, etc. sans véritablement générer la richesse pour les populations congolaises. Sur les terres rurales, d'importantes portions sont retirées des terres des communautés locales au bénéfice des personnes nanties, qui les individualisent à leur profit exclusif (phénomène dit de *thésaurisation foncière*), sans les mettre en valeur, ni acquitter les taxes correspondantes dues à l'Etat. C'est, en définitive, à une compétition de plus en plus rude que se livrent divers acteurs tant nationaux qu'internationaux, officiels et non officiels, pour le contrôle des terres rurales congolaises, qui représentent la proportion la plus importante des terres congolaises.

Enfin, il est essentiel de rappeler que l'option levée par le Gouvernement a été de développer la présente Politique en impliquant toutes les parties prenantes, représentant, de manière aussi diverse que variée, différents intérêts sur les questions foncières et les autres problématiques connexes. La volonté politique est de doter le pays d'une politique foncière nationale véritablement consensuelle, ayant l'adhésion de toutes les composantes de la Nation Congolaise, et servant de repère au législateur pour l'élaboration et l'adoption d'une loi foncière nationale, qui lui soit mieux assortie.

### 1.2. Les enjeux de la réforme foncière

Au vu de ce tableau, le Gouvernement de la République, se donne comme ambition, à travers la nouvelle politique foncière nationale, de (d') :

- a. Définir de nouvelles options fondamentales pour une gouvernance foncière plus adaptées aux défis politiques, économiques et sociaux auxquels la RDC fait face aujourd'hui ;
- b. Corriger les injustices héritées du passé (lointain et récent) ;
- c. Clarifier le statut des droits fonciers des communautés locales ainsi que le régime de la tenure foncière coutumière ;
- d. Apporter une réponse nationale aux situations de dénégation des droits fonciers de certaines personnes et de restrictions d'accès à la terre pour d'autres. Il s'agit

<sup>1</sup>La Stratégie-Cadre Nationale REDD+

<sup>2</sup>Le Plan d'Investissement REDD

particulièrement des groupes sociaux spécifiques tels que les peuples autochtones, les femmes et les jeunes ;

- e. Améliorer la gouvernance foncière en général et le régime foncier et immobilier en particulier, en mettant en adéquation la loi, les institutions, l'économie et la société ;
- f. Harmoniser le cadre institutionnel du foncier, décentraliser la gestion foncière et mieux organiser la coordination intersectorielle sur le foncier
- g. Lutter contre la corruption et les pratiques non transparentes, notamment celles imputables aux agents chargés de l'application de la législation foncière, etc.

Globalement, les enjeux de la réforme foncière en RDC se résument dans la quête de la bonne gouvernance foncière, impliquant:

- a. Des règles articulées aux impératifs économiques, adaptées aux contextes sociaux, plus particulièrement au continuum des droits fonciers découlant des traditions et des pratiques, et sensibles aux catégories sociales défavorisées ;
- b. Des processus administratifs d'implémentation des règles garantissant un accès équitable aux terres, leur utilisation productive et, la sécurité de la tenure foncière, collective et individuelle ;
- c. Des institutions de mise en œuvre des règles faisant preuve de transparence, accessibles, ouvertes à la participation et se soumettant à leurs obligations de redevabilité ;
- d. Une gestion équilibrée des intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils peuvent donner lieu ;
- e. Une préoccupation de préservation de l'environnement et des équilibres écologiques.

### 1.3. Processus d'élaboration de la politique foncière nationale

La méthodologie adoptée et suivie pour la formulation de la politique foncière nationale a été articulée suivant les étapes suivantes : a) proposition d'un plan de travail opérationnel sur la formulation de la politique foncière nationale ; b) la réalisation d'une revue supplémentaire, juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier ; c) l'élaboration de la première architecture du DPFN ; d) la validation par les parties prenantes ; e) la validation technique du Document, suivie de f) sa validation politique.

#### 1.3.1. Proposition d'un plan de travail stratégique pour la formulation de la politique foncière nationale

Le plan de travail opérationnel a été le préalable nécessaire pour mieux organiser la marche à suivre. Il a été décliné en : (i) différentes étapes à parcourir et les activités et sous activités associées ; (ii) les livrables correspondants ; (iii) le chronogramme de mise en œuvre, (iv) les estimations budgétaires proposées et (v) les responsabilités correspondantes. Ce plan de travail, une fois finalisé au niveau de l'équipe d'experts, a fait l'objet de validation par les organes internes de la CONAREF, à savoir : une pré-validation par la Cellule Technique et une validation finale par le Comité de Pilotage.

#### 1.3.2. Réalisation d'une revue supplémentaire juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier

Cette activité a consisté en la préparation d'un état des lieux initial de la gouvernance foncière, présentant les aspects juridiques et institutionnels sur des thématiques précises, préalablement convenues entre les experts au sein de la CONAREF. Cet état des lieux a permis d'identifier des

questions majeures de gouvernance foncière auxquelles la politique foncière nationale devrait apporter des réponses appropriées. Il a été précédé d'un travail de collecte et de constitution d'une banque des données documentaires de base, puis d'une analyse minutieuse de ces données, avant d'être finalement rendu dans un rapport d'état des lieux initial. Ce sont les données de ce rapport qui ont permis, d'une part, de construire le diagnostic du secteur foncier, tel qu'il est proposé dans la section 1.2. de la présente politique et, d'autre part, d'en extraire des éléments qui ont servi de support à la proposition de la première ossature du DPFN. Ensuite, une étude sur l'évaluation législative et de la jurisprudence en matière foncière a été commanditée par la CONAREF et a permis de recueillir les données supplémentaires qui ont permis d'enrichir le rapport sur l'état des lieux et, conséquemment, le contenu de la version actuelle de la politique foncière nationale.

### 1.3.3. Élaboration de la première architecture du DPFN

L'élaboration de la première architecture du DPFN et sa validation par les parties prenantes a suivi le cheminement suivant :

- a. **Élaboration de la version 0 :** Sur la base du diagnostic du secteur foncier et des principaux problèmes fonciers relevés, un draft initial du DPFN a été élaboré, proposant une vision stratégique du Gouvernement sur la gestion des terres en RDC et, énonçant en même temps des lignes directrices de la gouvernance des terres, qui devront être traduites dans la loi foncière et, par la suite, mises en œuvre au travers des programmes et projets du Gouvernement.
- b. **Consultations nationales organisées à Bukavu pour la formulation des options fondamentales de la politique foncière nationale.** Cette consultation a revêtu la forme d'un Forum Interprovincial pour l'élaboration du DPFN, organisé à Bukavu, en Province du Sud Kivu, à l'initiative du Ministre National des Affaires Foncières. Le Forum regroupait les délégués de l'ensemble des parties prenantes venus des 26 provinces du pays. Ce Forum qui s'est tenu du 05 au 08 novembre 2018 a permis aux participants de (d') : i) être amplement informés des avancées du processus de la réforme foncière ; ii) suivre et commenter les exposés thématiques faits par les experts identifiés par la CONAREF sur les problématiques phares de la politique foncière nationale ; iii) avoir connaissance des grandes articulations de la première architecture du DPFN, produite par la CONAREF ; iv) proposer, sur la base des exposés thématiques, les options fondamentales à intégrer dans le Document de Politique Foncière Nationale, pour améliorer le draft proposé par la CONAREF.
- c. **Production de la version 1 du DPFN.** Pour capitaliser sur les apports du Forum Interprovincial de Bukavu, une retraite d'experts nationaux du foncier a été organisée à Kinshasa, à l'Hôtel Béatrice, du 21 au 25 novembre 2018. Ce travail a permis d'avoir un draft 1 qui a été ensuite soumis aux consultations des parties prenantes, à l'occasion des ateliers provinciaux organisés à cet effet.

### 1.3.4. Validation du DPFN par les parties prenantes.

- a. **Tenue des ateliers provinciaux des consultations multi-acteurs sur le DPFN.** Ces ateliers ont été organisés par la CONAREF de 2019 à 2021, avec l'accompagnement de l'ONU-Habitat, dans toutes les 26 provinces du pays, sous l'implication et la facilitation des autorités provinciales. Ils ont connu la participation de toutes les parties prenantes intéressées par la question foncière et ont servi de cadre pour la présentation des grandes

articulations de la version 1 du DPFNet la collecte des contributions à l'enrichissement de ce document. Ces différents rapports ont été synthétisés, à l'aide d'un canevas produit par la CONAREF, et ont permis d'élaborer la version 2 de ce document, bien avant d'en produire la version 2 définitif, intégrant les contributions issues de l'atelier national de validation.

- b. Tenue de l'atelier national de validation du DPFN.** Cet atelier était prévu dans la programmation de la réforme pour servir de cadre de restitution du contenu enrichi de la version 2 provisoire, intégrant toutes les contributions reçues à la fois des parties prenantes et des experts dans le cadre des Groupes Thématiques. Il s'est tenu à Kinshasa du 15 au 17 novembre 2021 et a permis aux parties prenantes et aux experts de s'assurer de l'intégration de leurs contributions et, en même temps, à l'équipe de la CONAREF de recevoir les dernières suggestions et observations et de produire la version 2 définitif, qui a été soumis, pour discussions et validation, aux organes internes de la CONAREF.

### 1.3.5. Validation technique du DPFN

La validation technique a été faite en deux étapes :

- a. Tenue des groupes thématiques sur la politique foncière nationale.** Les consultations ont ensuite été élargies aux experts de diverses qualifications sur les questions foncières, au nombre desquels ont figuré les sociologues, les ethnologues, les économistes, des géographes, des experts en SIG, les historiens, les hauts magistrats, les avocats, les professeurs d'universités, etc. Leurs contributions à l'enrichissement des problématiques foncières et aux options fondamentales, telles qu'elles ont figuré dans la version 1 du DPFN, ont été indéniables. Elles ont été synthétisées dans une fiche, avant d'être intégrées dans la version 2 provisoire du DPFN, préalablement à la tenue de l'atelier national de sa validation, dont les contributions finales ont permis de produire la version 2 définitive du DPFN. Cette version 2 aura en définitive été le produit des contributions à la fois des parties prenantes aussi bien nationales que provinciales que des experts thématiques, dans le cadre des groupes thématiques.
- b. Examen et validation de la version 2 du DPFN par la Cellule Technique de la CONAREF.** La Cellule Technique est l'organe technique de la CONAREF, qui assure la revue qualité de tous les livrables de la réforme foncière en amont de leur examen et validation par le Comité de Pilotage. Elle s'est réunie en date du 04 novembre 2021 et a examiné la version 2 du DPFN, en vue de sa validation. Les discussions et les conclusions auxquelles elles ont donné lieu ont permis aux experts de la CONAREF de produire la version 3 de ce document.

### 1.3.6. Validation politique du DPFN

- a. Validation du DPFN par le Comité de pilotage de la CONAREF.** En tant qu'organe composé des décideurs, les ministres sectoriels ayant des compétences à incidences sur le foncier, le Comité de Pilotage est chargé de garantir l'appropriation politique du processus et de tous les livrables relatifs à la réforme foncière. C'est à ce titre que la version 3 du DPFN intégrant les contributions de la Cellule Technique lui a été soumis et présenté pour examen et validation. Les contributions du Comité de Pilotage ont permis à la CONAREF de procéder au toilettage final du texte et de produire la version 4, à soumettre, pour approbation, au Conseil des Ministres.



## 1.4. Structure du document

Les développements qui suivent sont présentés en trois chapitres. Le premier est consacré au contexte et à la justification de la politique foncière nationale. Il présente, à ce titre, les éléments historiques du régime foncier congolais ainsi qu'une analyse diagnostique de la gouvernance foncière, qui justifie la réforme. Le second le cadre et les orientations stratégiques de la politique foncière. Il traite de la vision, du champ d'action, des objectifs, des missions assignés au secteur foncier, ainsi que des axes stratégiques, assortis pour chacun des objectifs spécifiques, des priorités retenues et des orientations stratégiques correspondantes. Le troisième chapitre donne un aperçu du dispositif de mise en œuvre et du suivi-évaluation de la politique foncière nationale.

## II. Justification de la politique foncière nationale

### 2.1. Repères historiques

L'histoire du régime foncier congolais comporte trois temps forts : i) la période, peu documentée, ayant précédé la colonisation ; ii) la période de la colonisation et iii) la période après la colonisation.

#### 2.1.1. Systèmes fonciers traditionnels

Durant la période précoloniale, la terre était gérée à travers des systèmes fonciers traditionnels, caractérisés par leur grande diversité. Dans le rapport de la Commission pour l'étude du problème au Congo belge, G. Malengreau suggère que « *les sociétés congolaises, en dépit de la grande diversité des cultures en présence, se laissent réduire à quelques grands types répartis en deux catégories : les structures politiques linéaires ou lignagères et les structures politiques centralisées. « Les grands systèmes de tenure du sol sont eux-mêmes fonction de ces formules d'organisation sociale et politique »* (Byebuck, 1957, p. 50).

Dans les sociétés à structure linéaire, la Commission relève que « *dans ce type de société, nous avons affaire à une multiplicité de petits groupes sociaux à base territoriale (...) qui, d'après le cas, peuvent être définis comme lignées mineures, lignées majeures, parentèles, et qui se sont tous taillés des domaines fonciers plus ou moins rigidelement délimités »* (p. 51).

Les sociétés à structures politiques centralisées sont quant à elles caractérisées par l'existence d'une série de groupes sociaux à caractère territorial qui sont à la base de la subdivision de l'entité politique en domaines fonciers. Le groupe qui possède l'*imperium*, c'est-à-dire le pouvoir suprême, exerce un *dominium* ou droit d'appropriation restreint qui se limite au domaine dont ils sont héritiers traditionnels. Les droits fonciers du groupe dynastique dérivent du fait qu'il est essentiellement un groupe social comme les autres groupes à statut commun. Tel est le cas notamment chez les Banyanga de Walikale, les Bahunde de Masisi, les Banande de Beni et Lubero, les Batembo de Kalehe, les Alurs de Mahagi, les Babuyu de Kabambare, etc.

Parmi les sociétés à structures politiques centralisées, on distingue les systèmes fonciers à clientèle et les systèmes fonciers résultant des Etats de conquête.

Les structures politiques à système de clientèle se rencontrent plus particulièrement dans les sociétés pastorales du Kivu. Le droit suprême de propriété foncière réside dans la personne du chef et de ses fonctionnaires politiques. Les droits de propriété foncière ne sont pas détenus par des groupes de parenté localisés. Les droits d'usage quant à eux sont octroyés à travers des systèmes d'allégeance politique, des paiements préalables de biens et des paiements réitérés de tributs. Tel est le cas chez les Bashi, les Bahavu et les Bafuliru dans la Province du Sud-Kivu.

Parmi les Etats de conquête, on distingue deux types en ce qui concerne la propriété foncière : le type Azande et le type Bayeke. Chez les Azande, l'imperium est exercé par le chef suprême qui agit souverainement en matière foncière. Les individus n'ont que des droits d'usage auxquels ils accèdent par la voie de relations sociales et d'allégeances politiques sans qu'un système de clientèle et de paiement à caractère foncier ait toutefois été développé. Les Bayeke, par contre, intéressés par le produit de la terre et non par la terre elle-même, ont laissé aux groupes conquis leurs patrimoines fonciers. En contrepartie, ces derniers doivent aux chefs Bayeke soumission, allégeance politique, redevance et tributs réguliers.

Autant que les Bayeke, les Etats très fortement centralisés, comme les Lunda et les Luba distinguent imperium et dominium. Les multiples pouvoirs politiques existant en leur sein exercent leur action sur un plan purement politique. Ils n'interviennent pas dans le domaine de la propriété foncière. Les petits groupes locaux à base de parenté occupent leurs domaines fonciers. La source des droits fonciers se trouve dans ces petits groupes et non dans l'organisation politique. La dynastie régnante ne s'est jamais attribué les droits fonciers de ces groupes.

L'organisation foncière typique des sociétés à structures linéaires renvoie essentiellement au Bassin du Congo, tandis que celle des sociétés à structures politiques centralisées renvoie à la partie Nord-Est et Est de la RDC. Autrement dit, sur les quatorze régions culturelles identifiées par Jan VANSINA, douze connaissent une organisation foncière à base de parenté ou un système de tenure clanique. Seuls les Zande et les Mamgbete dans l'Uélé, les Bantous inters lacustres du Kivu (Nande, Pere, Nyanga, Hunde, Banyarwanda<sup>3</sup> de Rutshuru, Havu, Shi et Fuliru) et les peuples du Nord-Est (Lugbara, Alur, Logo, Mundu, Pajulu, Madi, Kakwa, Keliko, Okebo, Lendu (Bule), Mabendi et les Hima de Gety) connaissent, mutatis mutandis, des systèmes de tenure où les droits d'usage s'ouvrent par les allégeances politiques. Les groupes locaux sont de composition artificielle et trouvent leur origine dans des liens politiques.

### 2.1.2. La politique foncière coloniale

#### A. La politique foncière de l'Etat Indépendant du Congo

##### *A.1. Politique foncière et liberté commerciale*

La maîtrise par l'Etat de son domaine a permis à celui-ci de contourner les difficultés résultant de la liberté de commerce consacré par l'Acte général de Berlin. Cet acte obligeait pratiquement le Roi souverain à accorder aux ressortissants de tous les Etats intéressés le droit d'acquérir les immeubles au Congo. Très astucieusement, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> Juillet 1885 va déjouer cette contrainte. En effet, en domanialisant les terres vacantes, l'Etat s'en assurait virtuellement les produits. En soumettant à l'autorisation préalable les transactions foncières avec les indigènes sous prétexte de les protéger, il s'est donné la possibilité d'exclure toute concurrence commerciale en empêchant la construction des factoreries sur les terres indigènes.

Dans un premier temps, toutefois, l'Etat se montra très libéral. Outre les facilités d'accès à la terre, il abandonna exclusivement aux particuliers la récolte de l'ivoire des domaines de l'Etat et l'exploitation du caoutchouc, de la gomme copal et autres produits végétaux. Selon le cas, il se contenta des droits de sortie et des droits de patente ou d'une redevance.

La politique foncière de l'Etat suscita des protestations vigoureuses au moment où celui-ci se fit légalement réserver les produits des terres domaniales. Les sociétés ne pouvaient plus commercer

<sup>3</sup> Les Banyarwanda de Rutshuru (hutu et tutsi) ont la nationalité congolaise et ne sont pas à confondre avec les Banyarwanda du Rwanda qui sont en RDC des étrangers.

librement avec les indigènes sans s'exposer à l'éventualité d'un recel. L'Etat pouvait, en effet, aisément soutenir pour obtenir des tribunaux la condamnation des receleurs, que les produits achetés aux indigènes, avaient, en réalité, été récoltés dans les forêts domaniales.

Par ailleurs, dans le même but d'exclure toute concurrence commerciale, l'Etat se refusait de plus en plus à vendre des terrains pour la fondation d'établissements de commerce. Pour décourager carrément l'acquisition des terres à cette fin, le décret relatif au prix de vente des terres domaniales, en fixera le montant à 2000F par hectare contre 10F par hectare pour les terres destinées à une exploitation agricole (décret du 8 octobre 1897).

Les sociétés commerciales déçues dans les espérances que les encouragements antérieurs leur avaient légitimement fait concevoir, lésées dans leurs intérêts, menacées même dans leur existence, vont résister violemment à l'Etat avec l'appui de la presse, des diplomates et du gouvernement belge.

Fort de l'appui de juristes, l'Etat put résister à la pression de l'opinion publique et à celle du gouvernement belge. Le conflit se termina néanmoins par une transaction qui trouva son expression dans le décret du 30 octobre 1894. Ce décret partageait le Haut-Congo en trois zones. La première allait constituer le domaine privé stricto sensu (décret du 5 décembre 1893). Aucun commerçant n'y pouvait faire concurrence avec l'Etat. Une seconde était provisoirement réservée. Lorsque les circonstances le permettront, l'exploitation du caoutchouc (sur cette zone) sera réglée (...), dispose l'article 1 du décret. Une troisième zone était abandonnée exclusivement aux particuliers. On l'appelle la zone de commerce libre.

#### *A.2 Politique foncière et politique religieuse*

De la formation de l'EIC jusque vers 1900, soit pendant près quinze ans, l'Etat a fait des concessions de terres, parfois très tendues (5000ha) aux missions. Ces terres étaient données gratuitement, en toute propriété. La seule condition habituellement imposée était de respecter les droits des indigènes sur leurs terres cédées et les droits du domaine de l'Etat.

Les premières concessions de terres à des missions catholiques furent successivement celles consenties à la congrégation du Saint-Esprit (août 1885), qui possédait déjà deux missions sur le territoire de l'EIC au moment de sa fondation et à la société des missionnaires d'Afrique ou Pères Blancs. Ces deux congrégations étaient françaises. Le projet du roi était cependant de réserver le Congo exclusivement à l'apostolat des missionnaires Belges ; ce qui fut, du reste, décidé à Rome en décembre 1886.

Dès que l'Etat obtint la certitude que la congrégation Belge des missionnaires de Scheut acceptait d'entreprendre l'évangélisation du Congo, l'administrateur général du département de l'intérieur écrit le 8 juin 1888 au gouverneur général pour qu'il donne des instructions au conservateur des titres fonciers, « l'autorisant à conclure avec les missionnaires belges un contrat ayant pour objet de leur transférer, à titre gratuit ou moyennant un prix nominal, le terrain occupé jadis par les missionnaires algériens. »

*« Je ne connais pas, écrit-il, l'étendue de ce terrain, mais vous pouvez autoriser la cession aux missionnaires de telle étendue de terres que vous jugerez raisonnable pour qu'ils puissent s'installer dans des bonnes conditions et faire des cultures en rapport avec l'importance de leur établissement. La cession du terrain peut être faite non pas aux missionnaires en nom personnel, mais à la mission catholique belge de Berghe, Sainte-Marie, représentée par M... Il sera nécessaire de stipuler dans le contrat :*

- 1) *Que les missionnaires devront marquer par des bornes bien apparentes les limites du terrain cédé afin d'éviter des contestations et des conflits, si des tiers voulaient occuper une partie du terrain, en vertu de l'article 6 du décret du 30 avril 1887 ;*

- 2) *Qu'ils supporteront sans recours contre l'Etat, les rentes, redevances, servitudes et obligations quelconques envers les indigènes, dont l'occupation ou la jouissance de la terre pourrait être grevée ;*
- 3) *Que si dans l'avenir, une partie du terrain cédé était expropriée conformément aux dispositions légales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'indemnité à accorder comprendrait uniquement la plus-value que la propriété aurait acquise par suite des travaux de construction, de culture et autres exécutés par les occupants ;*
- 4) *Que les missionnaires ne pourront vendre ni céder la propriété de tout ou partie du terrain, à un particulier ni à une association quelconque, sans l'assentiment préalable de l'Etat ;*
- 5) *Que l'établissement ferait retour à l'Etat sans indemnité, si les missionnaires venaient à l'abandonner » (cité par L. CUYPERS, 1962, p.60)*

En concédant de grandes propriétés foncières aux missions, l'Etat étendait en fait son influence parmi les populations autochtones : il occupait réellement le pays, non par ses agents à lui, mais par la présence d'autres Européens, de préférence de nationalité belge. En fait toute mission, du seul fait que ses membres étaient Européens, contribuait à étendre l'autorité de l'Etat.

Tout en servant à étendre l'influence de l'Etat au Congo, les concessions étaient, par ailleurs, elles-mêmes un moyen d'attirer les congrégations religieuses à fonder des missions au Congo. Si en effet, l'opinion publique en Belgique n'était pas favorable à l'œuvre africaine du Roi, la perspective d'acquérir de grands domaines ne pouvait laisser les congrégations indifférentes.

Dès la fin de 1903, on constate toutefois un changement dans la politique du gouvernement quant aux concessions des terres aux missions. L'Etat est en butte aux attaques des missions protestantes qui ne manque pas de relever le traitement différentiel fait aux missions catholiques. La politique religieuse de l'Etat a eu, en effet, pour conséquence de confiner les missionnaires protestants aux mêmes endroits où ils étaient depuis deux décennies. Pour mettre fin à ces critiques, l'Etat n'a plus fait des concessions gratuites aux missionnaires catholiques, mais consentait des baux ou des ventes. Le Roi ne se départira cependant pas de son dessein de privilégier les missions catholiques.

En somme, l'Etat continuait sa politique. Les terres étaient données aux missionnaires catholiques sous des conditions plutôt apparentes que réelles, mais qui seraient inacceptables par les missionnaires protestants. La convention du 26 mai 1906 avec le Saint-Siège rétablira tout simplement le régime de la gratuite et de propriété perpétuelle en faveur des missions catholiques. Elle réduit néanmoins les superficies à allouer dans l'avenir aux missions à 100 hectares cultivables. Cette superficie pouvait être portée à 200 hectares cultivables en raison des nécessités et de l'importance de la mission.

## **B. La politique foncière du Congo Belge**

### ***La politique de petites concessions***

La charte coloniale a défini très clairement les règles de compétence et de fonds en matière de concessions et cessions. Elle n'a cependant pas précisé les principes qui devraient guider le conseil et le gouvernement dans l'examen ou l'élaboration des conventions. Ce qui apparaît de prime abord, c'est que d'une part le principe de totalisation augure une politique de restriction, la période de grandes concessions semble en effet révolue; d'autre part, les concessions ne sont plus accordées en ordre principal pour des raisons fiscales, mais en raison de leur influence sur le développement économique général de la colonie.

Afin d'introduire au Congo la liberté entière de commerce comme le prévoit le décret du 22/03/1910 sur la récolte des produits végétaux, certaines grandes concessions de récolte et de droit de cueillette, qui bloquaient d'immenses territoires, ont été remplacées par des cessions des

terres en pleine propriété, mais portant sur des superficies réduites ou par des concessions qui impliquent des charges de mise en valeur.

Par une convention du 11 février 1911, approuvée par une loi du 31 juillet 1911, la colonie a mis fin aux droits de récolte concédés par la convention du 21/12/1901 à la compagnie du Kasai, droits qui s'exerçaient dans le Kwango-Kasaï. Par la convention du 15 septembre 1922, il lui consentit provisoirement 75000 ha des terres dans cinq cercles de 20km de rayon à raison de 15000 ha par cercle et situés dans le district du Kasai. La société ne pourra acquérir que les terres mises en valeur, c'est-à-dire plantées sur la moitié de leur superficie. »

Par la convention du 15 juin 1912, les droits fonciers de la société internationale forestière et minière du Congo qui portaient sur 1100 000 ha, ont été réduits à la propriété de 40 blocs de terrains dont la superficie ne pourra dépasser 15000ha.

Par les conventions du 23 mai 1914, les droits fonciers de la compagnie du Congo belge qui avait repris ceux de l'Abir et de l'Anversoise ont été réduits à une propriété totale de 110000 ha, laquelle a été ultérieurement ramenée à 59000 ha de terres simplement concédées avec charge de mise en valeur par une convention du 10/02/1922.

Par convention du 9/11/1921, les droits fonciers de la Compagnie de chemin de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains, qui portaient sur 8 millions de ha à cette date, ont été réduits à 400000 ha dont la concession ne conservera la propriété au-delà de 135 000 ha que si elle accomplit les conditions de mise en valeur prévues par la convention.

Par la convention du 9/06/1921, l'Américain Congo Cy a renoncé à un droit de récolter sur environ 1200000 ha. Elle a obtenu en échange le droit de choisir 100000 ha en propriété, mais avec charge de les mettre en valeur, et une concession de mines dans l'ancien domaine de la Couronne.

Le gouvernement a pour sa part, accordé quelques nouvelles concessions dans le but de doter la colonie d'industries nouvelles telles par exemple la concession de la société des huileries du Congo belge, qui porte sur 750000 ha ; telle encore celle accordée à la compagnie sucrière congolaise qui comprend le droit d'occuper 30000 ha au Bas-Congo.

Toutes ces concessions prévoyaient que les terres accordées seraient choisies dans les régions plus étendues, sous réserve des droits des indigènes et la colonie ne garantissaient pas que les concessionnaires trouveraient dans ces régions des terres libres de droit à concurrence de la superficie envisagée. Des clauses de mise en valeur réduisaient également les superficies concédées aux travaux réellement exécutés sur place.

Ces directives déjà suivies par le gouvernement seront institutionnalisées et accentuées par le conseil colonial. Celui-ci a libellé quatre grands principes auxquels devait être subordonné l'octroi des concessions et des concessions :

- 1) N'apporter aucune entrave ni à l'activité actuelle, ni au développement ultérieur des collectivités indigènes
- 2) Tenir compte des possibilités de recrutement de la main d'œuvre
- 3) Ne point porter atteinte aux intérêts légitimes des entreprises déjà existantes
- 4) Ne point compromettre les intérêts généraux et permanents de la colonie.

Pour assurer le respect des droits et intérêts des indigènes, décida le conseil colonial, les enquêtes devaient être faites avec le soin le plus minutieux et de telle manière que les indigènes comprennent bien la portée des demandes qui leurs sont adressées.



En ce qui concerne les possibilités de recrutement de la main-d'œuvre nécessaire aux entreprises nouvelles, le conseil a réparti les provinces de la colonie en zones et a, pour chacune de celles-ci, prévu un règlement à adopter en matière de concession.

Quant aux intérêts généraux et permanents de la colonie que l'octroi des concessions et concessions ne devrait point compromettre, on pourrait les résumer dans les préoccupations suivantes : 1. accentuer le caractère national de la colonisation au Congo ; 2. améliorer les conditions économiques et sociales des milieux indigènes.

### ***Politique foncière et promotion du colonat***

La mise en valeur des terres domaniales devrait être, dans l'esprit du Conseil colonial, l'œuvre de l'initiative privée. Toutefois, la superficie concédée ne doit pas dépasser ce que les intéressés peuvent normalement mettre en valeur, afin d'éviter que des grandes étendues de terres inemployées restent indisponibles. Les conventions comportant concessions de terres domaniales contenaient toutes des clauses destinées à en assurer la mise en valeur, telles : l'obligation de planter et de maintenir en état d'entretien un certain nombre d'hectares ; l'obligation d'exporter en Belgique la moitié au moins de leur production.

Au souci d'assurer une meilleure mise en valeur des terres domaniales, se rattachait la politique d'industrialisation du gouvernement. L'opinion dominante à ce sujet était que les exploitations économiques de l'Etat devaient ouvrir la voie aux initiatives privées belges. Certes, en vertu de l'acte général de Berlin d'abord, de la Convention de Saint Germain-en-Laye ensuite, tous les ressortissants des nations civilisées ou des puissances signataires pouvaient obtenir des terres aux conditions générales et dans la mesure des possibilités économiques ; mais le gouvernement s'appliquait à favoriser essentiellement l'immigration belge. Il était du reste stipulé dans les conventions avec les sociétés concessionnaires des obligations qui avaient pour but de donner aux affaires un caractère belge notamment :

- La société serait constituée sous forme de société anonyme belge ou congolaise, les statuts étant approuvés par le Ministre des colonies ;
- La société choisirait la moitié au moins de son personnel d'Afrique parmi les personnes de nationalité belge ;
- Elle achètera en Belgique la moitié au moins du matériel et des approvisionnements nécessaires à son exploitation. Le Conseil colonial en sa séance du 12 juillet 1920 enjoindrait même d'inscrire dans la convention que la partie belge du personnel doit comprendre une moitié du personnel dirigeant aussi bien qu'une moitié du personnel subalterne.

### ***Politique foncière et indigénat***

Selon les périodes, divers facteurs ont cumulativement entraîné des changements dans les systèmes fonciers coutumiers. Pendant la période de l'EIC, la doctrine des terres vacantes a tût fait de déposséder les communautés indigènes des parties importantes de leurs domaines, au profit d'une part des sociétés concédantes, d'autre part des sociétés propriétaires ou concessionnaires. Le Congo Belge fera de l'économie des plantations le second pivot de l'économie coloniale. Le regroupement des populations et la politique de glissement des groupes sociaux, la création des centres extra-coutumiers et cités indigènes et les lotissements agricoles (ou paysannats) à leur tour ont entraîné des recompositions sociales et foncières à très grande échelle. La jurisprudence des juridictions indigènes a pour sa part modifié l'économie des coutumes foncières à travers la recherche de l'adéquation de celles-ci à l'évolution de la société et aux politiques coloniales.

## La théorie des terres vacantes et les mesures d'atténuation

C'est la circulaire du 01 juillet 1885 de l'Administrateur Général de l'EIC, Francis De WINTON, qui inaugure les mutations que vont connaître les systèmes fonciers coutumiers pendant la période coloniale. Cette ordonnance attribue à l'Etat la propriété des terres vacantes. Sont considérées alors comme vacantes toutes les terres sur lesquelles les indigènes ne sont pas installés de façon apparente.

Le Décret du 03 juin 1906 précise ce qu'il faut entendre par terres occupées par les indigènes : il s'agit des terres que « les indigènes habitent, cultivent et exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux.

Le Gouverneur Général ou le Commissaire de district délégué à cette fin, en vue de tenir compte des modes de culture des indigènes et de les encourager à de nouvelles cultures sont autorisés (...) à attribuer à chaque village une superficie de terres triples de l'étendue de celles habitées et cultivées par eux, et même dépasser cette superficie triple avec notre approbation (...) ».

L'interprétation restrictive des textes juridiques sus évoqués par l'administration coloniale a abouti à une immense expropriation des indigènes. Elle a, en effet, enlevé aux indigènes la quasi-totalité de leurs terres et ne leur a confirmé que certains droits sur une infime partie de leur territoire qu'ils occupent d'une manière apparente.

Pour corriger les injustices subies par les indigènes, un décret fut pris en 1934 (près de trois décennies plus tard) subordonnant à une enquête de vacance toute demande de cession ou de concession des terres domaniales. Ce décret marquait un revirement notable dans la conception et la pratique administrative : la vacance des terres ne se présume plus, elle doit à tout moment être démontrée. Ce décret ne s'appliqua, hélas, qu'aux terres rurales, c'est-à-dire celles situées hors des circonscriptions urbaines.

L'évolution souhaitée par la charte coloniale était de développer chez les indigènes la propriété individuelle. En février 1953, trois décrets sur l'accession des Congolais à la propriété individuelle tenteront de concrétiser cette option. Il découle du décret du 10 février 1953 que celui-ci ne devait s'appliquer qu'aux circonscriptions urbaines, et au sein de celles-ci, uniquement aux cités indigènes ou quartiers de ces derniers déterminés par le gouverneur de province en tenant compte des besoins locaux et du degré d'évolution des populations intéressées.

## Regroupement des populations et glissement des groupes sociaux

Des regroupements des populations et leur installation près des zones névralgiques (routes, centres administratifs et économiques, missions, etc. ont été opérés conduisant à la constitution des villages ou la fusion de hameaux en villages « plus viables ». Ces regroupements ont eu pour effet notamment de juxtaposer ou de superposer selon le cas des droits et prétentions, voire d'étendre des droits existants par la création des titres nouveaux

Par ailleurs, des groupes qui exerçaient coutumièrement des droits fonciers distincts ont parfois constitué une seule entité politique (village, groupement, chefferie, secteur) de sorte qu'une partie ou l'entièreté des droits, tout au moins de certains groupes, ont été refoulés, oubliés ou accaparés.

La politique de glissement des groupes sociaux, envisagée pour des raisons économiques, médicales, démographiques ou politiques a eu quant à elle pour effet l'occupation de vastes terres étrangères par des entités qui coutumièrement n'exerçaient aucune prétention sur ces terrains. Tel est le cas notamment de l'immigration dirigée au Congo des Banyarwanda. En installant des

noyaux compacts d'étrangers sur les terres d'autres communautés on a fini par faire le lit des conflits futurs. Ainsi les Bahema ont-ils été constitués en une entité politique indépendante et distincte des Balendu mais sur les terres de ceux-ci. De même une chefferie indépendante fut-elle constituée sur les terres des Bahunde au profit des immigrants Banyarwanda (Chefferie de Gishari).

Tous ces processus couplés avec la recomposition du territoire ont abouti à des situations problématiques au plan foncier autour desquels s'affrontent aujourd'hui encore les communautés rurales. On se trouve en présence de divers scénarii :

- les groupes sans terre ;
- les groupes qui ont perdu une partie de leurs terres au profit d'autres entités (souvent politiques) ;
- les allogènes installés en groupe sur les terres d'autres populations, sans qu'il y ait eu intégration politique ou création de nouveaux titres fonciers ;
- différents groupes sociaux de même culture qui sont installés sur leurs terres réciproques ;
- le refoulement et la fusion de groupes sociaux indépendants à droits fonciers spécifiques ;
- l'opposition entre limites foncières et limites politiques ;
- les groupes disposant de trop de terres ou de trop peu de terres ;
- les entités artificielles à fondement politique et territorial et leurs droits ;
- les droits de nouvelles entités administratives et des nouveaux représentants vis-à-vis des groupes sociaux traditionnels, leurs autorités et leurs individus qui les composent ;
- la concentration de populations autour de centres névralgiques et dans les zones économiquement importantes, l'occupation des terres étrangères et l'abandon des propres terres, la création de vides et de droits qui semblent vagues et virtuels ;
- les particularités régionales de tenure (entre autres, dans les sociétés à système de clientèle ; dans les sociétés où l'organisation politique est prédominante et exclusive) qui provoquent l'insécurité et l'instabilité de tenure et d'usage ;
- les particularités institutionnelles qui provoquent les fluctuations résidentielles continues ;
- la naissance de doubles et de triples allégeances : les individus qui appartiennent à une structure (de parenté ou politique) traditionnelle, à une nouvelle organisation politique et administrative, qui cultivent entièrement ou partiellement sur les terres d'un autre groupe. Ces individus sont donc emportés dans un cycle de triples obligations sociales et politiques.

### **Lotissements agricoles ou paysannats**

En attendant, écrit G. Malengreau, la transformation des mœurs qui fera du cultivateur indigène un véritable paysan, pleinement conscient de son intérêt et rompu à toutes les exigences d'une culture intensive, il fallait trouver un système qui permit de faire patiemment son éducation par une assistance continue et une surveillance ininterrompue. Pour Léon de Saint Moulin, l'objectif final en serait « la formation d'une classe paysanne de propriétaires des terres, avec forcément un marché foncier et le développement d'un salariat rural ». Cette petite bourgeoisie émergerait en appendice du capitalisme agraire que promeut l'Etat colonial.

Dans le fait, le système consiste à délimiter une certaine étendue de terres suffisamment fertiles, à y grouper les champs des cultivateurs indigènes le long d'une base rectiligne et à leur faire exécuter un programme agricole donné suivant des méthodes culturelles capables de sauvegarder

la fertilité du sol et même d'accroître sa productivité. Ces méthodes consistent essentiellement à défricher un champ chaque année en partant de la base et perpendiculairement à celle-ci » de telle sorte que les champs successifs d'un planteur se font suite, tandis que toutes les soles d'une année voisinent toujours sur le même front. Après quelques années de culture, les premiers champs sont abandonnés à la jachère l'un après l'autre et, finalement, lorsque le repos des premières parcelles a permis une reconstitution suffisante de la fertilité, le cycle cultural peut être repris au début, dans des conditions d'exploitation égales, sinon meilleures.

### **Circonscriptions urbaines, centres extra-coutumiers et cités indigènes**

L'expropriation des indigènes progressa avec le développement des centres urbains. Ceux-ci sont assez souvent érigés sur des sites occupés par les indigènes. Les agglomérations urbaines étaient constituées en principe sur des terres domaniales ou sur les terres ayant fait l'objet avant l'établissement de l'assiette des cités, soit de négociations amiables avec les indigènes, soit des mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique qui ont eu pour effet de les faire entrer définitivement dans le domaine privé de l'Etat (HEYSE, in *Novelles*, p. 122).

Au Katanga, par exemple, c'est le représentant du Comité Spécial du Katanga qui fixait les limites des zones urbaines et suburbaines. Les terrains suburbains destinés à l'établissement des cultures maraîchères et d'installations industrielles sont situés dans une zone circulaire autour des centres urbains où ils constituent une réserve pour les agrandissements futurs. Ainsi, les terres sur lesquelles étaient construites les habitations des autochtones dans les cités indigènes restaient dans le domaine privé de la colonie. Ceci revenait à consacrer sur une même parcelle deux titulaires de droits différents : la colonie qui est propriétaire du fonds et l'indigène propriétaire de l'habitation ou d'autres constructions.

Si les décrets de 1953 ont donné la possibilité aux non immatriculés d'accéder à la propriété dans les cités indigènes, n même temps, ils donnaient la possibilité aux Gouverneurs de les installer en des lieux où ils ne pourraient se mêler aux évolués immatriculés, ni ces derniers aux européens. Ainsi, les indigènes sont-ils restés soumis dans leur quasi-totalité à la loi coutumière, s'agissant du régime foncier à leur appliquer.

### **Evolution des idées à la fin du régime colonial**

Le programme d'action du Parti Socialiste belge en matière de politique coloniale recommandait dans la deuxième moitié de années 50 notamment ce qui suit en ce qui concerne l'agriculture :

1. Renversement de la présomption de domanialité des terres et révision du régime des concessions, avec création d'un cadastre valable, en vue de l'expansion de l'économie rurale aux mains autochtones ;
2. Installation, sur des terres aménagées et fertiles, de groupes d'autochtones aujourd'hui confinés sur des terres pauvres ou dans les régions surpeuplées ;
3. Développement et modernisation guidée de l'exploitation du sol sur une base coopérative, tant auprès de grands centres que dans les milieux coutumiers ».

En ce qui concerne le colonat : « Réserver la sollicitude des pouvoirs publics au seul colonat d'encadrement. Dans la mesure où les entreprises ou les sociétés des colons contribuent, tant à l'émancipation des autochtones qu'au développement harmonieux de la vie communautaire, ils droit à tous les encouragements » (Publié dans *Le Peuple* du 02 juillet 1956, in *Le Congo : documents 1956*, pp. 24 et 25).

### 2.1.3. La politique foncière postcoloniale

#### Contestation des cessions et concessions foncières coloniales

Prenant argument de ce qu'en mai 1960, la conférence belgo-congolaise économique, financière et sociale a pris une « résolution souhaitant que le Congo exerce dès le premier jour de son indépendance la plénitude de ses pouvoirs concédants et des droits de gestion du domaine public et dispose librement de son patrimoine », le Gouvernement du Congo récusait toutes les conventions passées à la veille de l'indépendance entre les compagnies à charte et le Congo-belge.

La contestation des cessions et concessions coloniales a pris une forme radicale par l'ordonnance du 07 juin 1966 (dite loi BAKAJIKA), « assurant 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 ». « Depuis l'indépendance, mentionne l'exposé des motifs, notre pays se débat dans de sérieuses difficultés économiques aggravées par les pressions inavouables de certaines puissances étrangères qui gèrent à leur profit, l'essentiel de notre potentiel économique. La souveraineté de notre pays s'accommode mal des privilèges exorbitants concédés par la législation coloniale aux intérêts étrangers qui font fi de nos aspirations les plus légitimes. Les sociétés minières du Kasai et du Katanga, par exemple, constituent une entrave abusive à l'expression de notre indépendance économique. Le Congo doit pouvoir exercer désormais la plénitude de ses droits de propriété, de ses pouvoirs concédants, de ses droits de gestion du domaine public. Il doit disposer librement de son patrimoine, de ses ressources naturelles pour le bien-être de sa population.

Aux termes de cette loi, l'Etat confisquait tous les droits fonciers enregistrés sur les terrains cédés ou concédés avant le 30 juin 1960. L'Etat se réservait en outre de répartir les droits d'exploitation des ressources naturelles. Un commentaire officiel publié en 1968, en atténuait quelque peu les effets en expliquant que le propriétaire évincé devenait créancier de l'Etat pour la valeur des constructions, plantations et ouvrages établis de bonne foi. Des mesures d'exécution avaient déjà été prises toutefois par l'ordonnance du 08 juillet 1966 invitant les propriétaires et concessionnaires évincés à introduire, dans un délai de trente jours, une nouvelle demande de cession ou de concession en y joignant « tous les renseignements susceptibles de permettre aux autorités compétentes de juger des conditions actuelles de l'exploitation... ainsi que des objectifs d'avenir des exploitants ».

#### Consécration du monopole foncier de l'Etat.

Par la loi 71-008 du 31 décembre 1971, l'Assemblée nationale ajoutait un article 14 bis à la Constitution, disposant : « 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. Toutes, la reprise ou la rétrocession, en cas de non mise en valeur, ne donne lieu à aucune indemnité ». Dégagé de tout relent anticolonial, n'exclut cependant pas sa cession ou concession à des particuliers. A la même date, la loi n° 71-009 abroge la loi Bakajika et la remplaça par des dispositions équivalentes, ne frappant plus seulement les cessions et concessions antérieures à l'indépendance nationale, mais aussi bien celles accordées par les autorités de la République avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972

Au-delà toutefois du monopole foncier de l'Etat – dont l'enjeu dépasse, contrairement à ce que signale l'exposé des motifs de la loi, la simple « lutte contre les pouvoirs concédant et les compagnies », la loi du 20 juillet 1973 affirme quatre autres principes, lesquels constituent le cadre de l'action gouvernementale en matière d'affectation et de distribution des terres :



1. La gestion domaniale vise essentiellement la promotion économique des régions et spécialement, la réalisation des programmes d'équipement, telle que prévue par le Plan de développement économique.
2. La gestion domaniale sera préférentiellement l'œuvre des autorités publiques (administrations publiques ou établissements publics créés à cet effet). Elle peut cependant être concédée à des particuliers sur des blocs déterminés de terrain soit par adjudication, soit par marché de gré à gré, pour un terme qui ne peut dépasser vingt-cinq ans.
3. La réalisation des programmes d'équipement du territoire se fait de manière concertée, lorsqu'elle est le fait des organismes privés. L'Etat y est nécessairement associé et dispose conjointement avec ses nationaux, personnes physiques, de la majorité de participations.
4. La validité des droits de jouissance reconnus aux particuliers est subordonnée à la mise en valeur du fonds ; à cet effet, les droits des concessionnaires sont assortis de garanties telles qu'elles permettent un accès facile au crédit.

### **Suppression de la propriété privée du sol et domanialisation des terres des communautés locales**

Répondant au souhait du premier congrès ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) de voir le Conseil législatif national « terminer rapidement l'élaboration de la loi fixant les modalités du régime foncier et minier », la loi du 20 juillet 1973 fut adoptée. Cette loi attribue la propriété du sol et du sous-sol du territoire national à l'Etat de manière « exclusive, inaliénable et imprescriptible » (art 53).

Les anciens titulaires d'un droit de propriété ne sont pas pour autant privés de la jouissance du bien qu'ils « possèdent » : ils demeurent propriétaires des immeubles érigés sur leur bien. Les personnes physiques de nationalité zaïroise voient substituer d'office à leur certificat de propriété un titre de concession perpétuelle ; les étrangers et les personnes morales voient leur droit de propriété converti en un droit de concession ordinaire (c'est-à-dire d'une durée de vingt-cinq ans, renouvelable).

Il convient de souligner ici qu'en attribuant la propriété inaliénable du sol et du sous-sol à l'Etat, le législateur a, en fait, supprimé la propriété foncière de droit civil, le *dominium* et l'*imperium* étant confondus. D'autre part, il a retiré aux ethnies, tribus ou clans, désormais, la « souveraineté » du droit coutumier traditionnel pour la conférer à l'Etat, à la Nation organisée. Les droits de jouissance accordés par l'Etat aux personnes privées constituent toutefois des droits réels ; ils peuvent être perpétuels ou à temps ; gratuits ou à titre onéreux.

### **La doctrine des biens abandonnés**

Cette doctrine est en quelque sorte le pendant de la théorie des terres vacantes de la période coloniale. Autant cette dernière a permis de déposséder les indigènes, autant la première permet de frustrer d'autorité les non-zaïrois des droits immobiliers qu'ils détiennent sur le territoire de l'Etat.

Un arrêté du Ministre LWANGO T. du 18 octobre 1971 précise en ces termes, à l'intention des commissions pour la réattribution des droits fonciers, les aspects à examiner :

- 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, etc.

- b. les critères généraux de mise en valeur et d'exploitation qui sont également déterminés par le Ministre ayant les terres dans ses attributions (Journal officiel, n° 6, du 15 mars 1975, p. 224).

Au regard des critères aussi larges, les commissions pouvaient aisément proposer « la déchéance définitive des droits fonciers » que détenaient les propriétaires déjà déchus par la loi Bakajika. Le motif invoqué assez souvent était :

- soit que « les biens n'avaient pas fait l'objet de demandes de réattribution conformes » aux dispositions légales en vigueur ;
- soit que « les immeubles concernés n'étaient occupés ni par les anciens propriétaires notamment l'arrêté n° 71/164 du 30 novembre 1971 in Journal officiel, n° 6, p. 227).

En fait, les européens, en quittant précipitamment le Zaïre, confiaient généralement leurs biens à la garde de leurs domestiques ou contremaîtres. L'opération, on s'en doute, n'était pas constatée par un écrit ; ainsi, en cas d'enquête administrative, le bien pouvait facilement être déclaré abandonné, l'occupant étant incapable de produire un mandat en bonne forme.

Par la suite, un arrêté interministériel du 08 février 1972 soumettra à des conditions encore plus rigoureuses la réattribution des droits fonciers. Il sera joint à la déclaration des droits de l'impétrant, dispose l'article 2 :

1. « Un plan du terrain, et reproduisant séparément les zones mises en valeur et celles qui ne le sont pas »
2. Une description détaillée des données invoquées au titre d'éléments de la mise en valeur et l'indication de la période de chaque investissement ;
3. Une indication exacte des superficies respectives des terrains mis en valeur et ceux qui ne le sont pas ;
4. Un état des activités indiquant notamment pour les trois derniers exercices fiscaux, le nombre des travailleurs, la masse annuelle de leur rémunération, les équipements anciens et nouveaux, le total des dépenses, le total des recettes et le total des impôts payés ».

Lorsque le bien est géré par une personne autre que le propriétaire, celui-ci doit joindre à sa déclaration, outre le motif pour lequel il n'administre pas lui-même l'entreprise, une note indiquant le rapport juridique le liant au gérant et les bénéfices réalisés par l'entreprise depuis le début de la gestion par le mandataire et la destination qu'il leur a donnée (art. 3).

Au surplus, après la vérification des pièces produites par le requérant, l'administration du lieu de l'immeuble contrôlait la matérialité de la mise en valeur déclarée. Les fausses déclarations étaient sanctionnées non seulement par l'irrecevabilité de la demande, mais également par de fortes amendes (ordonnance n° 73/367 du 7 décembre 1973 in Journal officiel, n° 2, janvier 1974, p. 27).

L'activité du Ministre des affaires foncières consistait essentiellement à déclarer des immeubles et des concessions abandonnés et à les réattribuer. Etaient régulièrement publiés au Journal officiel –et cela jusqu'en 1984– des avis au public reprenant la liste des biens fonciers et immobiliers « censés répondre aux conditions pour être déclarés abandonnés ». Si dans les trois mois de la publication de l'avis, les propriétaires fonciers et concessionnaires ou leurs mandataires n'avaient pas « fait opposition, par lettre recommandée au Commissaire d'Etat aux affaires foncières », les biens repris sur la liste étaient acquis à l'Etat sans indemnité. Le Commissaire d'Etat aux affaires foncières décidait alors de leur attribution.

Les terres et immeubles n'ayant pas été réattribués à leurs anciens propriétaires ou concessionnaires ont ainsi fait retour au domaine privé de l'Etat. Toutefois, les Zaïrois qui, avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 1973, occupaient et exploitaient ces biens « à leur profit,

d'une manière régulière et ininterrompue», se sont vu offrir la possibilité de les acquérir définitivement (art 391 de la loi du 20 juillet 1973).

### **Les plantations « zaïrianisées »**

Les biens fonciers et immobiliers qui ont réussi à passer les mailles de ce filet ont été peu après repris d'autorité par l'Etat. En effet, l'ordonnance-loi n° 74/019 du 11 janvier 1974 transfère à l'Etat la propriété des entreprises agricoles, agro-industrielles, et de grandes unités commerciales déterminées par l'Etat, qui appartiennent soit à des personnes physiques ou morales étrangères, soit à des sociétés de droit zaïrois dont le capital est détenu en partie ou en totalité par des étrangers. En contrepartie, les propriétaires de ces entreprises reçoivent « une indemnité équitable » dont le montant, payable en dix ans, est fixé discrétionnairement par le Gouvernement (Journal officiel de la République du Zaïre, n° 13, du 1<sup>er</sup> juillet 1975, p. 655).

La propriété de ces entreprises et des biens immobiliers des anciens exploitants étrangers a été par la suite transférée, sous condition suspensive, à des zaïrois, personnes physiques ou morales, conformément à la décision du Gouvernement du 05 juillet 1974. La personne autorisée à reprendre l'activité et les biens de l'ancien exploitant étranger n'obtenait en effet le transfert définitif de la propriété de l'activité et des immeubles qu'après l'apurement de sa dette envers le trésor pour l'exploitant évincé (art. 10 de l'arrêté interdépartemental du 06 septembre 1974).

## **2.2. Analyse diagnostique de la gouvernance foncière et justification de la réforme**

Plutôt que d'être un instrument de pacification sociale et de croissance économique du pays, le système de gouvernance foncière en place a été marqué par des contre-performances, qui l'ont fait dysfonctionner, avec des effets pervers sur la vie des congolais. Et pourtant, mieux gérées, les immenses ressources foncières de la RDC peuvent être source d'importantes retombées positives pour le pays et support d'un développement inclusif et durable.

La mauvaise gouvernance foncière dans ses diverses dimensions a abouti à des résultats mitigés liés à des facteurs aussi divers que variés. Ces facteurs, qui ont sous-tendu en même temps justifier la réforme foncière, demandent à être épinglés ici et mieux élucidés, de manière à leur faire correspondre respectivement les orientations stratégiques et des actions plus adaptées pour l'avenir du secteur foncier congolais. Ils seront, dès lors, examinés sous plusieurs aspects : i) juridique et institutionnel ; ii) politique et socio-culturel ; iii) économique ; iv) environnemental et v) international et régional.

### **2.2.1. Contexte juridique et institutionnel.**

Le contexte juridique et institutionnel de la réforme est analysé ci-dessous sous différents aspects, notamment en ce qui concerne les considérations suivantes : i) la dichotomie entre le régime foncier et les réformes récentes sur le statut et la place des systèmes traditionnels, ii) les vides juridiques laissés, qui ont renforcé le climat d'insécurité foncière, spécialement dans le monde rural ; iii) une énumération limitative des droits réels anachronique au regard des autres secteurs connexes ; iv) un contexte institutionnel de gestion des terres dysfonctionnel à bien des égards ; v) une administration foncière fortement centralisée et en déphasage avec les évolutions enregistrées en matière de décentralisation et d'organisation des services publics ; vi) des aspects intersectoriels et transversaux peu ou mal maîtrisés ; et vii) un développement urbain insuffisamment planifié et très complexe.

- A. Un dispositif de gestion des terres à l’opposé des réformes récentes sur le statut et la place des systèmes traditionnels dans l’ordre politique et administratif du pays.

La reconnaissance des droits fonciers détenus par les communautés locales sur une base coutumière et leur consécration par la réforme constitutionnelle de 2006 renforce le dualisme de la tenure des terres en RDC.

Un autre fait qui s’impose à l’observation et qui conforte la réalité du dualisme est la proclamation par la Constitution de la reconnaissance de l’autorité coutumière. Une nouvelle loi a été prise en août 2015 pour donner effet à cette proclamation solennelle, en fixant le statut des chefs coutumiers, d’une part, et en leur assignant la mission de veiller, conformément à la loi, à la protection des espaces fonciers qui relèvent des terres des communautés locales (article 10, alinéa 2, point 3).<sup>4</sup> La loi portant principes fondamentaux relatifs à l’agriculture charge aussi, et notamment, les ENTITÉ TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE dont les chefferies et les secteurs de mettre en œuvre toute mesure destinée à garantir l’accès équitable aux terres agricoles, à la sécurisation de l’exploitation et des exploitants agricoles, à la promotion des investissements publics et privés et à la gestion durable des ressources en terre (article 10). La loi foncière actuelle, en revanche, reste muette sur la place et le rôle de la chefferie traditionnelle dans la gestion foncière, notamment dans les transactions y afférentes et la formalisation des droits sur les terres régies par la coutume.

La réforme foncière devrait permettre au regard de ces évolutions législatives d’endiguer les conflits récurrents entre les administrations foncières et les chefs traditionnelles sur les terres régies par la coutume.

- B. Un principe de domanialité qui n’a pas réussi à sécuriser le patrimoine foncier et immobilier de l’État.

Outre les principes nouveaux affirmés par la Constitution du 18 février 2006, dont certains ont une incidence sur le régime foncier (articles 9 et 58), il est observé que, dans d’autres secteurs de la vie nationale, des lois nouvelles ont été adoptées, qui incitent inexorablement à une réécriture du régime foncier et immobilier.

Quant au principe de la domanialité, de nombreuses contributions d’experts à la formulation de la présente politique et des avis recueillis lors des consultations des parties prenantes sont allées majoritairement dans le sens d’une réorganisation de la domanialité, en vue d’assurer aux biens fonciers et immobiliers de l’État, des provinces et des entités territoriales décentralisées un régime de reconnaissance et de sécurisation qui les mette à l’abri de la prédation.

- C. Des vides juridiques qui renforcent le climat d’insécurité foncière.

Il est, par ailleurs, relevé des situations de vide juridique liées au fait que certains textes d’applications prévus par la loi foncière n’ont toujours pas été pris, près de cinquante ans après, notamment le texte réglementaire annoncé pour organiser les droits fonciers sur les terres occupées par les communautés locales. Bien plus, dans son contenu, le régime foncier et immobilier en vigueur comporte quelques ambiguïtés, qui ont considérablement limité l’adhésion des populations congolaises. C’est finalement un régime peu appliqué, caractérisé, à certains égards, par l’absence d’efficacité, de clarté, et d’effectivité. Il en a résulté les constats suivants, qui s’imposent à l’observation : i) la prolifération des pratiques informelles en marge de la loi ; ii) l’accaparement et l’accumulation improductive de terres par les nantis ou certains étrangers ; iii) la

<sup>4</sup> Loi n° 15-015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers.

prolifération des conflits fonciers et l'absence des dispositifs appropriés pour leur règlement ; iv) les lotissements privés illégaux ; v) la pluralité des institutions intervenant dans la gestion foncière sans aucune forme de collaboration et de coordination vi) les usages opportunistes des textes légaux, vii) les coûts parallèles et informels des transactions foncières ; viii) l'imprécision des textes sur le domaine foncier public et privé de l'État ayant occasionné une spoliation à grande échelle des biens fonciers et immobiliers de l'État ; ix) la dualité de la tenure des terres entre l'État et les communautés locales, très mal assimilée par les chefs traditionnels et les administrations foncières, etc.

D. Une énumération limitative des droits réels problématique au regard des autres secteurs connexes.

Les droits réels sont légalement reconnus en droit foncier et immobilier congolais issus de la réforme du 20 juillet 1973 (Article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et articles 374 et 375, loi foncière n° 073). Ils ont aussi été limitativement énumérés. Cette énumération limitative et absente dans un contexte de foisonnement fulgurant des biens de type nouveau issus des activités humaines et industrielles (les brevets, marques, œuvres intellectuelles, objets totalement désincarnés) souligne l'urgence à la fois de l'ajustement de la vision classique des biens et de la requalification de la notion des droits réels sous-jacente.

E. Un contexte institutionnel de gestion des terres dysfonctionnel à bien des égards

L'état actuel de l'administration foncière est caractérisée principalement par: i) la faiblesse des capacités de prise en charge du secteur, une contrainte inhérente à l'ensemble de l'administration publique congolaise ; ii) l'absence d'équipements modernes de gestion des informations foncières et immobilières et de conservation des archives, conduisant à l'altération des informations tant sur les concessions et propriétés privées que celles publiques ; iii) l'inexistence des mécanismes d'harmonisation entre les différentes administrations ayant des attributions connexes au secteur foncier et immobilier. Ces maux ont entraîné, entre autres, : i) la lourdeur et l'allongement des procédures de délivrance des titres fonciers, ainsi que la multiplication des coûts informels ; ii) la prolifération des lotissements anarchiques ne reposant sur aucun instrument de planification spatiale préalablement établi ; iii) la multiplicité et la persistance des conflits fonciers, entraînant une situation générale d'insécurité foncière, et créant dans certaines zones du pays un risque réel d'explosion sociale aux conséquences imprévisibles. Dans le cadre du processus de formulation de la politique foncière nationale, ce tableau sombre de l'administration foncière demande des réponses bien adaptées et sans faux-fuyant.

F. Une administration foncière fortement centralisée et en déphasage avec les évolutions enregistrées en matière de décentralisation et d'organisation des services publics.

Il découle de la Constitution du 18 février 2006 que la RDC est un Etat unitaire décentralisé. Les articles 201 à 206 organisent la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, en distinguant d'une part les compétences exclusives de l'Etat (36 compétences au total) et, d'autre part, les compétences exclusives des provinces (29 compétences au total). La Constitution précise également les compétences partagées entre les échelons national et provincial (au total 25). De manière claire, le Constituant a ainsi pris l'option de décentraliser le plus possible le système de gouvernance, après plusieurs décennies de centralisation excessive de tous les pouvoirs au niveau central.

Par ailleurs, au niveau législatif, la RDC a enregistré des évolutions pertinentes en matière d'organisation politique, administrative et territoriale ainsi que de structuration des services publics de l'État, qui découlent des réformes juridiques et institutionnelles récentes. Il est, dès

lors, essentiel que, dans le cadre de la réforme foncière en cours, les missions, les fonctions et les compétences en matière foncière et immobilière soient mises en phase avec toutes ces évolutions, de sorte à doter le pays d'un dispositif d'organisation foncière, qui soit mieux articulé au regard des éléments de l'ordre administratif et territorial et de l'organisation des services publics. Cette orientation permettrait de réduire l'importante marge qui existe actuellement entre l'énorme besoin de certification des droits fonciers et immobiliers et de leur mutation et les contraintes financières, logistiques et opérationnelles observées aujourd'hui au niveau des circonscriptions foncières, en charge de la gestion des terres du domaine foncier privé de l'État.

#### G. Des aspects intersectoriels et transversaux peu ou mal maîtrisés

On peut observer que les interventions des pouvoirs publics sur les espaces, tant ruraux qu'urbains, sont de plus en plus nombreuses. Une particularité de ces interventions est qu'elles restent cloisonnées au plan sectoriel, sans aucun effort significatif de coordination. Ainsi, chaque ministère procède à l'affectation des espaces, crée des droits et en annule d'autres, sans tenir compte ni des affectations déjà opérées par d'autres ministères, ni des incidences sur les compétences des provinces et des ENTITÉ TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE ainsi que sur les droits locaux des populations.

Il en résulte de nombreux conflits de compétences entre les ministères sectoriels, donnant lieu, dans la majeure partie des cas, à des conflits des destinations ou à des situations de superposition conflictuelle des titres concurrents. Tous ces éléments mettent en exergue la nécessité de conduire la réforme foncière congolaise en cours dans une vision de collaboration étroite et de coopération entre l'ensemble des secteurs concernés qui ont la terre pour support physique ; et ce, dans une perspective de cohérence territoriale.

#### H. Un développement urbain insuffisamment planifié et très complexe

Le taux d'urbanisation du territoire national est un des indicateurs du niveau de développement d'un pays. En RDC, l'occupation des terres dans la quasi-totalité des villes du pays reste caractérisée notamment par : i) un énorme gaspillage des réserves foncières dû à un développement urbain en tâche d'huile et à la multiplication des parcelles individuelles, comme unité urbaine élémentaire ; ii) la détérioration de la qualité de l'environnement urbain par l'occupation des zones de restriction, telles que les plaines inondables, les bassins versants, les sites instables soumis à des mouvements tectoniques et les espaces boisés ; iii) la superposition de deux ou plusieurs titres sur un même bien foncier urbain suite à l'incapacité de l'administration de produire des plans d'urbanisme adaptés et des documents cadastraux adéquats ; iv) les conflits de compétence entre l'administration foncière et celle chargée de l'urbanisme et habitat ; v) la pression continue sur les terres agricoles en zone périurbaine ; vi) l'accès très limité des citoyens à la délivrance de titres fonciers et immobiliers sécurisés.

La croissance urbaine et l'élargissement continu des villes au détriment de la campagne est un phénomène irréversible. La question n'est pas de limiter la croissance urbaine, mais plutôt de planifier l'espace territorial de manière équilibrée, harmonieuse et durable. D'où la nécessité urgente pour la RDC d'amorcer la mise en œuvre de sa politique d'Aménagement du Territoire.

A ce jour, plus de trente ans après, l'annonce des textes régissant l'aménagement et l'équipement du territoire, les investissements concertés et la promotion immobilière n'a toujours pas été suivie d'effet. La formulation de la politique foncière doit être faite, en tenant impérativement compte des implications foncières d'une dynamique incontournable de développement urbain très rapide.

## 2.2.2. Contextes politique et socio-culturel

Le contexte politique et socio-culturel est marqué par : i) des injustices sociales héritées des régimes fonciers antérieurs faisant persister des tensions sociales potentiellement explosives ; ii) des incidences sociales négatives découlant des mesures de la zaïrianisation; iii) la prédominance des pratiques coutumières et procédures de fait en marge de la loi ; iv) des situations de dénis et de restriction d'accès à la terre à l'égard de certains groupes sociaux renforçant leur vulnérabilité ; v) des incidences foncières négative de tous les types des mouvements migratoires et vi) un régime foncier marqué par des déficits en matière de participation publique aux processus décisionnels.

### A. Des injustices sociales héritées des régimes fonciers antérieurs faisant persister des tensions sociales potentiellement explosives

Traditionnellement, le rapport au sol est dans toutes les communautés tribales de la RDC avant tout un rapport social. La domination coloniale entraîna des bouleversements profonds de l'ordre social traditionnel, notamment à travers la notion des terres vacantes, ayant entraîné que toutes les terres non occupées de manière évidente par les indigènes congolais devenaient la propriété de l'État Colonial. Pour assurer la gestion de ces terres et leur mise à la disposition aux compagnies coloniales, un embryon d'administration foncière sera mis en place, notamment par l'institution du conservateur des titres fonciers.

L'avènement de l'indépendance de la RDC en 1960 n'a malheureusement pas abouti à l'adoption des mesures visant à corriger les situations d'injustice foncière héritées de la période coloniale. Bien au contraire, les injustices que la législation foncière coloniale a fait subir aux communautés (indigènes) au Congo-Belge (République Démocratique du Congo aujourd'hui) et que la loi du 20 juillet 1973 était supposée corriger, se sont reproduites dans le Congo postcolonial.

Il en a résulté aujourd'hui un véritable malentendu qu'il y a absolument lieu de dissiper. Le constat tient généralement au fait que la domanialisation des terres congolaises n'a pas été bien négociée avec les chefs traditionnels lors de la réforme de 1966 (Loi Bakajika) et celle de 1973 (la loi foncière actuelle), de sorte que non seulement les chefs traditionnels ont été ignorés quant à leur place et leur rôle dans les processus de gouvernance locale des terres, mais aussi le statut même des terres que leurs communautés occupent n'a pas été réglé de la manière la plus heureuse. Ces questions en suspens sur des aspects aussi essentiels de la gouvernance foncière ont entraîné plutôt un climat de malaise et de méfiance où administrations foncières et chefs traditionnels se regardent en chiens de faïence. Les mandats institutionnels et le rôle des uns et des autres n'ont pas été bien définis et répartis, de manière à assurer la collaboration, l'échange des informations et des données entre les deux systèmes.

### B. Des incidences sociales négatives découlant des mesures de la zaïrianisation des terres et des projets fonciers d'envergure

Il est observé, par ailleurs, qu'à la faveur de la mesure de la zaïrianisation (nationalisation des terres) décidée en 1973, les terres congolaises font l'objet d'accumulation au profit d'une poignée de personnes, qui les détiennent à des fins de spéculation, sans les mettre en valeur, ni acquitter les taxes foncières dues. En même temps, de nombreuses populations rurales restent dans la précarité foncière, privées des terres de d'habitation et de culture. Ces situations renforcent le sentiment d'injustice sociale au niveau de ces populations et font couvrir des tensions sociales extrêmes, à même de dégénérer en conflits tragiques.



Il s'agit, dès lors, de conférer au secteur foncier, à travers la présente politique et la loi foncières, une nouvelle vocation : celle de corriger les injustices sociales liées au passé colonial et postcolonial et ainsi, à travers le nouveau régime foncier et immobilier, de garantir la stabilité politique, la cohésion nationale et le développement économique et social.

#### C. De la prédominance des pratiques coutumières et procédures de fait en marge de la loi

Il y a lieu de noter que la RDC enregistre, toujours au plan culturel, des pratiques coutumières relatives à l'accès à la terre, fondées sur les diverses traditions locales. Dans un tel environnement multiculturel, marqué par la pluralité des systèmes fonciers coutumiers, de nombreux défis se posent à l'Administration foncière chaque fois qu'une opération foncière est envisagée en milieu rural et périurbain. En effet, certaines pratiques consacrées par les traditions locales demeurent incompatibles avec les règles et procédures légales, créant parfois, au niveau local, des chocs récurrents entre les administrations foncières et les autorités traditionnelles. Pour n'avoir pas considéré ces réalités dans la loi du 20 juillet 1973, la gestion foncière s'est avérée potentiellement conflictuelle, aussi bien sur les terres urbaines que sur les terres rurales. Au nombre de ses priorités, la politique foncière devrait assurer l'intégration des procédures foncières issues des systèmes traditionnels, de sorte à réduire le plus possible l'écart entre les dispositions de la loi et les réalités socio-culturelles des milieux ruraux congolais et, le cas échéant, à concilier la légalité de l'État et la légitimité sociale.

#### D. Des situations de dénis et de restriction d'accès à la terre à l'égard de certains groupes sociaux renforçant leur vulnérabilité

On observe de plus en plus des revendications spécifiques de certains groupes sociaux, qui se plaignent soit d'être victimes de dénis de leurs droits d'accès à la terre, soit des restrictions majeures, qui ne leur permettent pas de bénéficier des avantages que peut leur procurer la terre. Au nombre de ces groupes figurent notamment : i) **les populations autochtones** de chasseurs cueilleurs, qui revendiquent la reconnaissance à la fois de leur identité culturelle, distincte de celle des communautés locales et des droits fonciers propres, que la loi et les coutumes locales leur dénie ; ii) **les femmes**, qui sont frappées dans certaines contrées du pays par des limitations d'accès aux droits fonciers et immobiliers, aggravant ainsi leur vulnérabilité, et les empêchant de contribuer de manière efficace aux charges du ménage et de la famille et d'assurer leur autonomisation et iii) **les membres des communautés allochtones** venues s'installer sur les terres des autres communautés, qui se voient frappées de restrictions d'accès à la terre, occasionnant ainsi, dans certains cas, des conflits parfois tragiques. Pour cette dernière catégorie, il s'agit de communautés issues de différentes vagues de mouvements migratoires de populations et qui sont frappées de restrictions d'accès à la terre, étant donné que l'identité culturelle s'affirme à partir du sentiment d'appartenance à un espace territorial déterminé. Ce tableau explique certains conflits intercommunautaires, notamment dans la partie Est du pays. La nouvelle politique foncière se doit d'apporter des réponses idoines à ces situations de dénis et de restrictions dans l'accès à la terre.

#### E. Des incidences foncières négatives de tous les types des mouvements migratoires

*Des implications foncières très alarmantes des mouvements migratoires hérités de la période coloniale.*

De nombreux mouvements migratoires à l'intérieur comme à l'extérieur du pays ont généré d'importantes répercussions sur la gestion foncière en RDC. Depuis la période antérieure à l'indépendance, les conflits au Rwanda et au Burundi, le besoin de main d'œuvre au profit des

compagnies coloniales intervenant notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage, ont favorisé les migrations des *Banyarwanda* au Nord Kivu et au Katanga.

L'Ouest de la RDC par contre n'a pas connu de migrations significatives au niveau observé dans l'Est. Les populations y sont par conséquent restées plus ou moins homogènes, tandis que les clans et les tribus sont demeurés presque mono-ethniques, avec une pression relativement faible sur la terre.

*Des incidences foncières des déplacements internes et externes liés aux conflits armés.*

Les déplacements de populations de leurs terres d'origine du fait des conflits armés, tout comme leur retour lors des périodes d'accalmie, ont contribué à complexifier davantage la problématique foncière en RDC, et plus dans la partie Nord Est du pays. Depuis deux décennies, en effet, le pays connaît des phénomènes de déplacements massifs de populations à l'intérieur, comme à l'extérieur du pays. Selon OCHA (Document du Plan Humanitaire 2017-2019), la RDC a enregistré 7,5 millions des déplacés et exilés de retour, localisés dans 18 provinces du pays. Très récemment, de nombreuses populations congolaises ont subi des expulsions massives successives de la part des pays voisins, notamment le Burundi, la Tanzanie, le Congo Brazzaville et l'Angola. A leur retour, qu'il s'agisse des déplacés internes ou externes, les populations concernées rencontrent généralement des difficultés à récupérer leurs terres et leurs autres biens. Pendant leur absence, en effet, ces terres et ces biens ont été respectivement occupées et appropriés par de nouveaux arrivants. Ne disposant ni de preuves formelles écrites de leurs droits fonciers et/ou immobiliers, ni de d'actes administratifs quelconques, il leur est généralement difficile d'obtenir gain de cause et de rentrer dans leurs droits.

*Des migrations climatiques et leurs répercussions foncières.*

Avec l'avancée de la désertification et ses corollaires en termes de déperdition du capital végétal et hydrique et de perte de productivité des sols, on assiste à de vastes migrations des populations des zones touchées vers les zones offrant une disponibilité des ressources en terres fertiles et en eau. Ainsi, de vastes mouvements des populations se produisent et concernent toute la partie Nord du pays. Ils se traduisent par l'entrée massive, illégale et incontrôlée des éleveurs MBORORO, des éléments du groupe armé LRA, des déplacés interne HEMA, des réfugiés Centrafricains et leurs bétails, tous en provenance de la région sahélienne, à la recherche d'eau, de pâturages et de terres fertiles. Mais en même temps, n'étant pas suivis ni contrôlés, ces arrivants dont quelques-uns sont armés, se livrent au braconnage, à l'exploitation des matières premières et à la conquête des terres. Elles exacerbent, dès lors, des tensions sociales, en commettant des atrocités, des tueries, des viols, et des feux des brousses (Bas-Uélé, Nord Kivu, Haut-Uélé, Tshopo, etc.). Du fait de l'avancée vers le Sud de la zone sahélienne, et vers le Nord de la zone désertique du Kalahari, on peut s'attendre à des mouvements migratoires encore plus importants dans les décennies à venir.

Tous ces groupes sociaux et leurs mouvements ont pour dénominateur commun la recherche des terres pour se stabiliser.

F. Un régime foncier marqué par des déficits en matière de participation publique aux processus décisionnels<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>La participation publique est un concept au cœur du développement durable, et renvoie à une démarche qui favorise la collaboration du public pour des solutions consensuelles. Elle améliore les processus décisionnels et facilite la mise en œuvre des actions à travers l'appropriation des décisions par les parties prenantes concernées. De ce point de vue, la participation est un des principaux supports de la démocratie : il n'y a rien, en effet, de plus grave pour les

Le régime foncier en vigueur n'organise pas de mécanismes institutionnels spécifiques permettant aux parties prenantes de participer aux processus décisionnels, à l'instar des conseils consultatifs prévus respectivement en matière forestière et agricole et de gestion des ressources en eau. Néanmoins, il y a lieu ici de considérer les nouvelles orientations de la loi nouvelle loi portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement, promulguée le 09 juillet 2011 qui énoncent, à l'article 9, le principe de la participation de toute personne au processus de prise des décisions en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Elle affirme le droit du public à participer au processus d'élaboration des programmes, plans et règlements relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable. Elle proclame enfin le droit du public de participer, dès le début et tout au long, au processus de prise des décisions qui ont une incidence sur son existence ou peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Dans le même sens, pour renforcer la participation de la femme et la prise en compte du « genre » dans le processus de gouvernance foncière, et en vue de la domestication de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes (CEDEF), la RDC a adopté la loi n° 15/013 du 1er août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité, qui oblige à l'équité de genre et à l'égalité des droits, de chances et de sexes dans toute la vie nationale. Elle impose, par ailleurs, aux gestionnaires de tous les secteurs de la vie nationale d'intégrer le genre dans leurs interventions, et de mettre en œuvre toutes les dispositions qu'elle renferme.

Le régime foncier et immobilier est, dès lors, appelé à intégrer ces évolutions, en prévoyant à tous les niveaux de gouvernance territoriale, des dispositifs qui améliorent la contribution du public en général, et plus spécialement des parties prenantes cibles dans les processus décisionnels, ayant des incidences sur leur accès à la terre, leurs cadres de vie et leurs moyens d'existence.

### 2.2.3. Contexte économique

Sur le plan économique, il est déploré : i) des choix politiques courageux certes, mais qui ont réduit l'attractivité des terres congolaises pour les investissements responsables et durables ; ii) un régime fiscal inadéquat et quasiment dysfonctionnel et iii) la spéculation sur les terres rurales comme facteur d'accaparement privatif des terres et d'évasion fiscale à grande échelle.

A. Des choix politiques courageux, mais qui ont réduit l'attractivité des terres congolaises pour les investissements responsables et durables.

En prenant, dès 1966, l'option en faveur du principe de la domanialité, l'ambition évidente du nouvel État, devenu propriétaire foncier exclusif, était de canaliser les potentiels immenses revenus fonciers vers ses caisses. Pourtant, depuis près d'un demi-siècle d'existence, l'État Congolais peine à engranger les dividendes attendus de l'instauration du principe général de domanialité. Le foncier demeure parmi les plus faibles contributeurs aux recettes de l'État. A titre illustratif, sur le plateau de Bateke, seulement 17% des terres cultivables sont mises en valeur, tandis que 5% ont une mise en valeur jugée suffisante.

Sur le plan économique dans la réalité, l'Etat n'est pas maître de son sol. La modicité des recettes d'origine foncière témoigne à suffisance de l'inefficacité des choix et mécanismes mis en place

---

personnes et les communautés toute entière d'être surprises par une décision qui affecte leur cadre de vie, leurs moyens d'existence ou parfois l'investissement de leur vie, sans qu'elles aient pu avoir l'occasion d'être informées et associées à la décision. Enfin, la participation diminue les risques de résistance aux changements et favorise l'acceptabilité sociale des décisions au sein d'une entité sociale donnée.

pour traduire le principe de la domanialité, qui ne permettent pas de saisir un marché foncier et immobilier qui se développe de manière informelle, et qui n'intègre pas les crédits fonciers ou immobiliers.

Aussi, la carence d'un système fiable de sécurisation des titres fonciers et immobiliers ou d'inscription hypothécaire et le difficile accès à l'information foncière participent au maintien d'un régime foncier qui a longtemps gelé le marché immobilier, et s'est révélé hostile aux crédits fonciers ou immobiliers.

Ces constats et enjeux convergent vers la nécessité de mettre en place une politique foncière plus inclusive, répondant aux enjeux actuels et futurs du rural et de l'urbain, et doublée d'un système fiscal et parafiscal cohérent, adapté, fonctionnel et performant.

#### B. Une fiscalité foncière inadéquate et quasiment dysfonctionnelle.

L'inadéquation de la fiscalité et de la parafiscalité foncière est désignée comme un des facteurs de la stagnation du secteur foncier en RDC, entraînant une faible capacité de mobilisation des recettes d'origine foncière par les régies financières. L'on désigne, en effet, l'absence d'un système de centralisation de l'information foncière, notamment numérique, comme une contrainte majeure pour la collecte efficace des recettes publiques d'origine foncière.

Les recettes sur les parcelles des terres urbaines ou rurales concédées sont très faiblement collectées. L'articulation entre, d'une part, les données foncières que génèrent et gèrent les administrations foncières et, d'autre part, le système de collecte des recettes fiscales et parafiscales liées aux opérations foncières est une nécessité absolue dans le futur. La performance des opérations d'évaluation et de taxation foncières est généralement tributaire de la maîtrise des données de base de l'information foncière.

Il en découle notamment que l'assiette de l'impôt foncier ainsi que celle des taxes, redevances et droits fonciers doivent être suffisamment maîtrisées. Le Gouvernement est appelé à réserver une attention particulière à la question de la fiscalité foncière et à faire des choix courageux, susceptibles d'apporter des réponses efficaces, crédibles et durables, de nature à faire des terres congolaises d'importantes sources de recettes pour les budgets tant de l'État que ceux des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Les stratégies pour générer et maintenir au sein de la population la culture d'acquitter l'impôt foncier font défaut. La tendance des services fiscaux reste toujours de se focaliser sur les grands contribuables, qui occupent généralement les centres villes et de ne rien faire pour le reste des contribuables fonciers. Il en résulte que les services percepteurs ne maîtrisent pas les assujettis

#### C. La spéculation sur les terres rurales, facteur d'accaparement privatif des terres et d'évasion fiscale à grande échelle.

Il est observé que les terres rurales, surtout dans les voisinages de grands centres urbains, ont fait l'objet des négociations et, finalement, de cessions au profit de l'élite politique, militaire et de certains opérateurs économiques véreux, congolais comme étrangers. L'approche généralement utilisée est celle de purger les droits fonciers locaux des communautés locales, par le biais de la procédure d'enquête préalable à la concession, moyennant des paiements symboliques, et sans rapport avec les prix du marché formel. Ensuite, rien n'est fait pour obtenir les titres légaux requis.

Ainsi, en l'absence de ces titres, ces nouvelles parcelles de terres restent non identifiées au titre d'assiette fiscale pour être intégrées dans la masse fiscale ; et leurs nouveaux bénéficiaires ne seront pas non plus identifiés comme détenteurs réels des droits fonciers, ni comme redevables fiscaux. Tant que les droits fonciers ainsi acquis n'auront pas été formalisés et qu'aucun fait ou acte générateur des recettes ne pourra être constaté, ces bénéficiaires continuent à échapper au fisc.

L'on en arrive ainsi à la situation où les communautés locales ont été indûment dépossédées de leurs terres, au profit de particuliers spéculateurs. Ces derniers vont ainsi continuer à garder ces terres sans aucune mise en valeur, ni une quelconque forme de contrepartie fiscale ou parafiscale.

Finalement, d'une part, ces terres ne pourront plus faire l'objet d'utilisations communautaires et, d'autre part, elles sont insusceptibles de valorisation économique et de fiscalisation. La majeure partie des terres autour des grandes villes du pays sont ainsi concernées à la fois par cette injustice sociale envers les communautés locales et une supercherie fiscale au détriment de l'Etat, des provinces et des ENTITÉ TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE.

Sur la base de ce constat, la politique foncière nationale devrait prescrire l'adoption de mesures transitoires correctives relatives à ces occupations foncières frauduleuses.

#### 2.2.4. Le contexte environnemental

Sur le plan environnemental, il est observé un contexte de gouvernance foncière qui ignore les principaux défis environnementaux ainsi que l'émergence de nouveaux processus environnementaux en rupture avec les articulations du régime foncier actuel.

A. Un contexte de gouvernance foncière qui ignore les principaux défis environnementaux.

La RDC accuse encore d'énormes déficits normatifs et institutionnels en matière de prise en charge des incidences environnementales et sociales des plans, programmes et projets sectoriels de développement. La délivrance de titres fonciers, notamment pour l'exploitation des terres à grande échelle, n'intègrent pas la prise en compte de leurs impacts sur les plans environnemental et social. La loi foncière elle-même est muette sur la question.

Sur le terrain, on déplore particulièrement en matière agricole, l'utilisation de certains engrais et herbicides, qui, du fait du ruissèlement des eaux de pluies, polluent les rivières et les lacs, dont sont largement tributaires les populations locales. Les impacts négatifs du recours à de tels produits sur la faune sauvage et aquatique ainsi que sur la santé humaine ne sont pas pris en compte.

Étant donné l'urgence de la question environnementale, elle-même inscrite au cœur du développement durable, la politique foncière se doit d'être assortie des standards de conformité aux impératifs de préservation de l'environnement, de protection de la biodiversité et de sauvegarde des intérêts vitaux des populations.

B. De nouveaux processus environnementaux émergents en rupture avec les articulations du régime foncier actuel.

Les préoccupations de lutte contre les changements climatiques ont fait naître de nouveaux besoins en terres, notamment pour le développement des projets de valorisation des services environnementaux, dans le cadre des processus du Mécanisme pour le Développement Propre (MDP) et de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et de Dégradation des forêts

(REDD+). Ces nouveaux besoins ne sont pas pris en compte par le dispositif foncier légal et institutionnel actuel. La politique foncière nationale en cours devrait ouvrir des options pour répondre à ces nouveaux développements, notamment en aménageant des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés qui favorisent le développement de tels projets.

### 2.2.5. Le contexte régional et international

De nombreux engagements internationaux et régionaux souscrits par la RDC ont un lien étroit avec la question foncière et doivent être reflétés dans les orientations de la présente politique foncière nationale. Les instruments régionaux les plus marquants qui ont servi de référence pour la formulation de la Présente Politique sont les suivants :

- a. Les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ; elles ont été officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012 ;
- b. Les principes Pinheiro sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées ;
- c. Cadre et Lignes Directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union Africaine élaboré en 2009 par l'UA ;
- d. La Déclaration de Dar-es-Salam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands lacs ;
- e. Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour ;
- f. Le Plan d'action de Nairobi sur les investissements à grandes échelles. Adopté en 2011 par un forum de haut niveau regroupant les représentants des gouvernements africains, les parlementaires, les chefs traditionnels, le secteur privé et d'autres parties prenantes, ce Plan dégage les principaux éléments ci-après ;
- g. Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (Addis-Abeba), signé en 2013 par les Chefs d'Etat ou les Représentants des gouvernements de la RDC, de la République centrafricaine, d'Angola, du Burundi, du Congo-Brazzaville, du Rwanda, de la République centrafricaine, du Soudan du Sud, de l'Ouganda, de la Zambie et de la Tanzanie.

Le constat qui est fait tient au fait que les politiques, législations et pratiques foncières de la RDC sont, à bien des égards, en rupture avec les principes contenus dans la plupart des directives et accords auxquels elle a souscrit et qu'il y a lieu de procéder aux adaptations nécessaires. Cependant, il est aussi observé que ces engagements souscrits ont, en revanche, une assez faible adhésion des populations, qui ne les connaissent pas. En même temps, au niveau micro-sociétal, on observe des initiatives de la société civile, des autorités locales et traditionnelles, du clergé, des commerçants et trafiquants, des artisans et artistes, qui tendent à la remise en cause de certains de ces engagements, spécialement ceux qui ont une incidence sur les droits fonciers et immobiliers. Ainsi, en est-il du principe de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et du droit d'établissement sans entraves, y compris dans le secteur de l'agriculture, affirmés dans la convention de Gisenyi (1977) auxquels les populations de l'Est en particulier ne font pas bon accueil.

Il y a, dès lors, certes un besoin de garantir la mise en œuvre des engagements internationaux et régionaux souscrits, mais en même temps de concilier ces engagements avec les aspirations citoyennes des populations qui en subissent les conséquences au quotidien.

## 2.3 Analyse des menaces, opportunités, forces et faiblesses de la gouvernance foncière

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La place de choix accordée au foncier dans la Constitution et dans le processus de décentralisation ;</li> <li>○ D'immenses ressources foncières pays pouvant être source de retombées positives pour le pays et support d'un développement inclusif et durable.</li> <li>○ Une volonté politique de réformer le secteur du foncier simultanément avec les secteurs de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et des forêts desquels il faut tirer les contributions ;</li> <li>○ L'existence de la loi sur la décentralisation</li> <li>○ L'existence de la loi organisant le statut des autorités coutumières ;</li> <li>○ Reconnaissance des droits fonciers détenus par les communautés locales sur une base coutumière et leur consécration par la Constitution.</li> <li>○ Une croissance démographique positive pour une occupation conséquente du territoire national.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Une législation à actualiser au regard des évolutions que le pays a enregistrées sur les plans politique et institutionnel et de l'adoption de nouveaux principes de droit international et régional en matière de gouvernance foncière.</li> <li>○ Une mauvaise gouvernance foncière dans diverses dimensions et à tous les échelons ;</li> <li>○ Insuffisance des infrastructures et des équipements ;</li> <li>○ Un développement urbain complexe et insuffisamment planifié;</li> <li>○ Non application de la loi concernant les terres des communautés locales ;</li> <li>○ Insécurité entraînant des flux migratoires internes.</li> </ul>
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'inscription du foncier comme pilier dans la stratégie-cadre nationale REDD+ ;</li> <li>○ L'adoption de nouveaux principes de droit international et régional en matière de gouvernance foncière ;</li> <li>○ L'appui des bailleurs de fonds et autres partenaires techniques et financiers dans la mise en œuvre des réformes, et particulièrement de la réforme foncière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vagues des réfugiés provenant des pays voisins</li> <li>○ Les conflits et luttes armées causées par l'invasion des troupes étrangères ;</li> <li>○ La convoitise des étrangers sur les ressources naturelles du pays.</li> </ul>

Ce sont les menaces et faiblesses susmentionnées qui imposent et justifient la présente politique foncière dont le cadre et les orientations stratégiques sont développées au deuxième chapitre.



### III. Cadre et orientations stratégiques

Le cadre stratégique i) énonce la vision de la politique foncière nationale, ii) en circonscrit le champ d'action, iii) en énonce les objectifs, iv) détermine la mission assignée au secteur foncier, v) affirme les principes de base de la gouvernance foncière et vi) en fixe les axes stratégiques pour son opérationnalisation.

#### 3.1. Vision

*La vision qui sous-tend la politique foncière nationale est celle d'une République Démocratique du Congo pacifiée, socialement stable, économiquement dynamique et écologiquement viable, grâce, d'une part, à une gouvernance foncière considérablement améliorée tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre ; et d'autre part, à une administration foncière performante et professionnelle, opérant de manière fiable à tous les échelons territoriaux suivant les principes fondamentaux qui régissent les services publics de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées .*

#### 3.2. Champ d'application

La politique foncière nationale couvre les dimensions thématiques suivantes :

- a. Dimension juridique :** Elle est essentiellement axée sur l'amélioration de la tenure des terres, en termes de reconnaissance, de certification et de transfert des droits fonciers et immobiliers, urbains et ruraux, au profit de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées, des autres personnes morales congolaises de droit public, des personnes physiques et morales de droit privé de nationalité congolaise ou étrangère, des communautés locales et de tous les groupes sociaux défavorisés composant la nation congolaise.
- b. Dimension institutionnelle :** Elle emporte les aspects liés à l'amélioration de l'administration foncière, à la clarification des fonctions, des responsabilités et des compétences ainsi qu'à leur répartition entre les trois niveaux de la gouvernance. Elle intègre aussi la problématique du renforcement de la coordination et de la collaboration intersectorielle en matière foncière.
- c. Dimension politique :** Elle repose la question des injustices sociales héritées des régimes fonciers antérieurs, coloniaux et postcoloniaux, et propose des ajustements pour leur traitement adéquat et durable. Elle donne aussi des repères pour une meilleure domestication des engagements internationaux et régionaux à incidences sur le foncier, souscrits par la RDC.
- d. Dimension sociale et culturelle :** Elle préconise d'améliorer le dispositif de la participation publique de l'ensemble des parties prenantes concernées dans les processus décisionnels relatifs au foncier, y compris le traitement des cas des dénis ou de restrictions d'accès à la terre pour certaines catégories sociales, dont les peuples autochtones pygmées, les femmes et les enfants. Elle propose, du reste, des orientations pour une meilleure prise en charge des implications foncières de tous les types de déplacements massifs des populations.

- e. **Dimension économique :** Elle est orientée vers le renforcement de l'attractivité et de la productivité des terres congolaises pour des investissements fonciers responsables, durables et productifs. Elle intègre les préoccupations relatives à l'amélioration du régime fiscal et parafiscal relevant du secteur du foncier et de l'immobilier.
- f. **Dimension environnementale :** Elle préconise la prise en compte des changements climatiques et l'intégration des mécanismes procéduraux de protection de l'environnement et de transition écologique dans les différents paramètres de la gouvernance foncière.

### 3.3. Objectifs

L'objectif global de la politique foncière nationale est de formuler les orientations et principes de base de l'action des pouvoirs publics en matière de gouvernance foncière et immobilière.

Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- a. Fournir le cadrage théorique nécessaire à la mise en place d'un cadre légal cohérent, adapté aux réalités socio-culturelles locales;
- b. Réorganiser le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique et de la législation foncières, en se conformant aux principes de décentralisation, de transparence, de participation, de performance et de redevabilité, et en assurant des services fonciers de proximité et la sécurité foncière à tous les droits réels reconnus ;
- c. Poser des principes garantissant une gestion équitable des intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils peuvent donner lieu ;
- d. Mettre en place les mécanismes de gestion foncière susceptibles d'améliorer et pacifier les rapports sociaux et économiques entre populations locales, surtout dans les zones rurales ayant connu des déplacements massifs des populations ;
- e. Assurer la cohérence des politiques et des cadres législatifs et réglementaires nationaux à incidences sur le foncier avec les engagements régionaux et internationaux souscrits par le pays ;
- f. Améliorer la participation citoyenne des hommes et des femmes dans les processus décisionnels relatifs au foncier, et plus spécialement ceux relatifs à l'affectation des terres rurales et à leur distribution ;
- g. Mobiliser le foncier au service de la croissance économique et la réduction de la pauvreté ;
- h. Imposer à tous les investisseurs fonciers le respect de normes environnementales légalement prescrites et assurer le suivi de la réalisation effective des engagements pris en cette matière.

### 3.4. Missions assignées au secteur foncier

Les missions suivantes sont rattachées au secteur foncier :

- a. Construire un consensus national autour de la gestion et de l'utilisation des ressources foncières ;
- b. Concrétiser l'objectif national de souveraineté alimentaire par une exploitation rationnelle et durable de l'immense capital foncier dont dispose la RDC ;
- c. Créer de la valeur ajoutée à la terre par l'optimisation du système d'exploitation foncière et la création d'un environnement foncier favorable à la mise en valeur cohérente et coordonnée des autres ressources associées à la terre, dont le stock de la diversité biologique, le potentiel hydrographique national, le capital forestier national et les ressources minérales ;
- d. Promouvoir et faciliter la participation des citoyens à l'amélioration de la gouvernance foncière ;
- e. Aligner les interventions des partenaires au développement sur les priorités de la présente politique foncière, telles qu'elles sont programmées dans le Plan Foncier National, dans ses programmes et projets de mise en œuvre et dans les stratégies provinciales d'intervention foncière.

Dans cette perspective, la politique foncière nationale a vocation à servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs de la gouvernance foncière. A travers sa mise en œuvre effective, la politique foncière oriente la réalisation effective et efficace de la réforme foncière, et assure la cohérence des interventions de l'ensemble des acteurs institutionnels.

### 3.5. Principes ayant sous-tendu la formulation de la Politique Foncière Nationale

Les idées phares ci-après ont orienté la formulation de la présente politique ainsi que ses options fondamentales, opérées en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière en RDC:

- a. Le maintien de la nationalisation du sol et du sous-sol ;
- b. La reconnaissance, le respect et la sécurisation des tenures foncières coutumières légitimes, collectives et individuelles, des communautés locales, particulièrement en milieu rural et urbano-rural ;
- c. La prise en compte du continuum des droits fondés sur des traditions ancestrales et des pratiques locales bien établies ;
- d. L'amélioration de la sécurité juridique des transactions foncières, aussi bien sur les terres urbaines que sur les terres rurales ;
- e. La reconnaissance et consolidation des droits fonciers des groupes vulnérables et marginalisés, notamment les femmes et les peuples autochtones pygmées ;
- f. La modernisation de l'administration foncière à travers l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- g. Le renforcement de la transparence dans l'administration foncière et l'amélioration de la fourniture des services publics fonciers, notamment en termes de simplification des procédures, des coûts et de rapidité des prestations ;
- h. La décentralisation de la gestion foncière et des services fonciers de l'Etat, assortie d'un dispositif de déconcentration technique et territoriale bien pensé ;
- i. La promotion de la gestion foncière locale à travers la documentation et la promotion des savoir-faire locaux en matière de gestion foncière et de prévention et règlement des conflits fonciers ;

- j. La réalisation des réformes juridiques et institutionnelles indispensables pour harmoniser et assurer une meilleure coordination des interventions sectorielles ayant une incidence sur les terres ;
- k. La participation informée des citoyens dans la mise en œuvre de la réforme foncière et dans l'amélioration de la gouvernance du secteur foncier ;
- l. Le respect des sauvegardes sociales et environnementales dans les processus d'affectation des terres ;
- m. La recherche de la conformité de l'ensemble de la politique foncière avec les engagements régionaux et internationaux auxquels le pays a souscrit.

### 3.6. Axes et orientations stratégiques et programmatiques

La politique foncière nationale sera mise en œuvre sous les cinq axes stratégiques suivants : i) Amélioration du système de tenure des terres ; ii) Renforcement des capacités de l'administration foncière, décentralisation technique et coordination intersectorielle ; iii) Sauvegardes sociales et gouvernance foncière ; iv) Attractivité et productivité des terres et v) Sauvegardes environnementales et durabilité.

#### 3.6.1. Axe Stratégique 1 : Amélioration du système de tenure des terres

##### *Programme 1 : Cadre juridique et sécurisation foncière*

##### A. Objectif spécifique

Amélioration de la tenure des terres, en termes de reconnaissance, de certification et de transfert des droits fonciers et immobiliers, urbains et ruraux, au profit de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées, des autres personnes morales de droit public, des personnes physiques et morales de droit privé de nationalité congolaise ou étrangère, des communautés locales et de tous les groupes sociaux défavorisés composant la nation congolaise.

##### B. Action prioritaire

Conformément à la Constitution et en cohérence notamment avec les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des terres, des pêches et des forêts, le Cadre et Lignes Directrices de l'Union Africaine sur les Politiques Foncières en Afrique et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, l'État s'engage à adopter un cadre légal cohérent, mieux assorti aux impératifs économiques est adapté aux contextes socio-culturels locaux. A cet effet il faudra :

- i. Sécuriser tous les droits fonciers légitimes reconnus par les systèmes sociaux et fondés sur les politiques, les lois écrites, les coutumes et les pratiques ;
- ii. Circonscrire le champ d'application du droit foncier et immobilier national ;
- iii. Mieux organiser le dispositif de reconnaissance des droits fonciers et immobiliers au profit de toutes les composantes de la Nation Congolaise et de toutes les autres parties prenantes intéressées ;
- iv. Renforcer la sécurité des droits fonciers et immobiliers reconnus et de leurs transferts par un système de certification mieux articulé et simplifié ;
- v. Clarifier toutes les formes de tenure sociale et mieux articuler droit foncier national, diversités culturelles et historiques et gestion des territoires ;
- vi. Apporter une réponse nationale appropriée aux situations de dénis des droits fonciers à l'égard de certains groupes sociaux, dont les peuples autochtones pygmées, les femmes et les enfants ;

- vii. Clarifier et sécuriser les droits fonciers et immobiliers de l'État à la fois sur son domaine public et sur son domaine privé, y compris ceux des autres personnes de droit public ;
- viii. Préciser les fonctions régaliennes de l'État et ses prérogatives de puissance publique dans le système de gouvernance foncière en général et dans la sécurité de la tenure foncière en particulier ;
- ix. Requalifier le concept de droits réels et intégrer les évolutions juridiques enregistrées en la matière, qui découlent à la fois du droit comparé et des réformes législatives sectorielles intervenues dans le pays ;
- x. Sécuriser les patrimoines fonciers et immobiliers des personnes physiques et morales de droit privé.

### C. Orientations stratégiques

#### Orientation 1 : Améliorer le dispositif de reconnaissance des droits fonciers et immobiliers

Les pouvoirs publics, à tous les niveaux de gouvernance, poursuivront l'orientation de l'amélioration du dispositif de reconnaissance des droits fonciers et immobiliers, sur le fondement des lignes directrices suivantes :

*Ligne directrice 1 : Des titulaires des droits fonciers et immobiliers, la nature et l'étendue de leurs droits*

Les titulaires des droits fonciers et immobiliers qu'il s'agit de reconnaître sont :

- a. L'Etat, les provinces et les entités territoriales décentralisées ;
- b. Les services publics personnalisés
- c. Les communautés locales ;
- d. Les peuples autochtones ;
- e. Les femmes et les jeunes ;
- f. Les personnes physiques, de nationalité congolaise ou étrangère ;
- g. Les autres personnes morales de droit public;
- h. Les personnes morales de droit privé congolaises ou étrangères.

La nature et l'étendue de ces droits pour chacune de ces catégories seront précisées par la loi, conformément aux orientations stratégiques de la présente politique.

*Ligne directrice 2 : De la reconnaissance des droits fonciers légitimes*

La reconnaissance des droits fonciers légitimes et des droits immobiliers est un acte par lequel l'État atteste l'existence juridique de la tenure d'une terre ou d'un immeuble et l'érige en un intérêt juridiquement protégé. La reconnaissance a une portée générale et abstraite.

Pour reconnaître les droits fonciers, l'État s'engage à considérer notamment des situations de fait déjà existantes, bénéficiant d'une adhésion sociale avérée, qui en fonde la légitimité. La reconnaissance permet de concilier ces situations de légitimité sociale avec la légalité issue de l'ordre juridique construit et imposé par l'État. Elle confère à la fois le statut de « droits réels » et la protection juridique correspondante.

*Ligne directrice 3 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers et immobiliers de l'État*

Le contexte spécifique de spoliation et de prédation des biens fonciers et immobiliers de l'Etat observés dans le pays incite à réorganiser la domanialité, en conformité avec les dispositions constitutionnelles en la matière, sur la base des lignes directrices qui suivent :

- a. Conformément à l'article 9 de la Constitution, l'Etat Congolais exerce une souveraineté permanente sur l'ensemble des terres constituant le territoire national ainsi que sur les ressources naturelles que celui-ci renferme ; et ce, quelles que soient la nature et l'étendue des droits fonciers ou des droits sur les ressources naturelles reconnus et conférés aux personnes et entités bénéficiaires et les affectations qui en auront été faites ;
- b. La gestion du domaine public et privé immobilier de l'État, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de toute autre personne de droit public doit être modernisée. Leur inventaire sera établi et régulièrement mis à jour, notamment par le recours aux nouvelles technologies de l'information ;
- c. Sauf exceptions établies par la loi , les données et informations sur les biens fonciers et immobiliers du domaine public et du domaine privé de l'État, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de toute autre personne de droit public doivent être publiés chaque année, notamment au Journal Officiel et par les voies des nouvelles technologies de l'information, de manière à permettre au public, moyennant les formalités d'usage (demande écrite et acquittement des frais de consultation) d'y avoir libre accès ;
- d. Un processus de revue légale de tous les contrats d'acquisition des biens immobiliers de l'État, qu'il s'agisse du domaine immobilier public ou du domaine immobilier privé, sera organisé, de manière à confirmer les contrats réguliers et annuler les contrats conclus au mépris des droits de l'État et en violation des normes et procédures en vigueur ;
- e. Un répertoire des terres et biens immobiliers du domaine public de l'État, de la province et de l'entité territoriale décentralisée sera tenu au niveau d'un établissement public d'intérêt, selon le cas, national, provincial et local, créé aux fins de les administrer. Ces terres et biens seront classés secteur par secteur, suivant leurs destinations respectives, avec indication précise de leurs localisation, superficies et dépendances. Des moyens correspondants seront prévus pour assurer régulièrement la mise à jour de ces informations ainsi que la centralisation des statistiques au niveau de l'Institut National des Statistiques (INS), en vue de la production et de la mise à jour régulière d'un annuaire y afférent ;
- f. Tous les contrats administratifs intervenus, formels ou non formels, portant sur le domaine public foncier ou immobilier de l'État, seront réévalués quant à leur conformité dans le cadre d'un processus objectif et transparent, mis en place par les autorités nationales et provinciales, suivant les principes, critères et indicateurs fixés par les autorités nationales compétentes. Les occupations sans titre du domaine public foncier et immobilier seront, pour certaines, régularisées à la suite d'un processus d'évaluation de leur conformité sur le plan économique, environnemental, des normes urbanistiques, suivant les standards qui seront définis par les autorités nationales compétentes. Les occupations n'ayant pas bénéficié d'un avis favorable à la suite de cette évaluation seront tout simplement interdites et désinstallées ;
- g. Des instances qualifiées pour le contrôle seront régulièrement mobilisées (Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances, et autres) pour une vérification de conformité du système de collecte et d'affectation des revenus générés par la gestion ou l'exploitation du domaine public ou du domaine privé, foncier et/ou immobilier, de l'État, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, renforcés par des audits externes indépendants.

*Ligne directrice 4 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers collectifs des communautés locales.*

- a. La communauté locale est un concept générique, qui s'applique à une diversité d'entités sociales regroupées en deux catégories :
  - Une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé pouvant correspondre soit à une chefferie, à un groupement ou à un clan,
  - Une unité de voisinage où tend à se former une unité économique et administrative ; les individus qui la constituent peuvent s'être regroupés pour d'autres raisons que celles de descendance commune.
- b. Le droit d'occupation coutumière est un droit réel qui, selon le cas, peut être individuel ou collectif exercé conformément à la coutume et aux usages locaux.

*Ligne directrice 5 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers individuels sur les terres des communautés locales.*

L'État reconnaît la diversité des droits d'usages locaux sur les terres des communautés locales, ceux-ci pouvant être collectifs mais aussi individuels.

La présente politique foncière préconise la reconnaissance des droits fonciers individuels locaux dans leur diversité, tels qu'ils sont observés dans la réalité des différents contextes culturels locaux.

Ainsi, sont reconnus, les diverses pratiques de location de terre à des fins d'habitation, d'exploitation agricole, pastorale, telles qu'elles sont observées dans les différentes zones culturelles et/ou géographiques du pays. Est aussi reconnu le droit de jouissance coutumier que détiennent individuellement les membres d'une communauté locale sur les terres collectives qu'elle occupe, en ce qu'il permet à ces derniers d'accéder localement aux terres pour répondre à leur besoin d'habitation, de culture et/ou d'exploitation quelconque, collective ou individuelle, suivant les us et coutumes locaux.

Les modalités d'accès à ces terres et les usages traditionnels quelconques qui en sont faits restent régis par les coutumes locales, telles qu'elles seront rendues et consignées dans les chartes foncières locales.

*Ligne directrice 6 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers des peuples autochtones pygmées*

La présente politique reconnaît la légitimité des droits fonciers des peuples autochtones pygmées. Elle préconise, en conséquence, que des mesures idoines soient prises pour assurer leur accès équitable à la terre et sécuriser la jouissance de leurs droits fonciers. Dans les zones où ces peuples sont titulaires des droits d'occupation foncière coutumière reconnue, cette dernière est garantie par l'État, au même titre que celle reconnue aux communautés locales.

Dans les cas de vulnérabilité extrême résultant de la perte ou de dénis de leurs droits fonciers, l'État, la province ou l'entité territoriale décentralisée, chacun en ce qui le concerne, s'engage à assurer une compensation en nature des populations autochtones pygmées, consistant notamment en un accès alternatif et sécurisé à la terre. L'octroi de droits fonciers alternatifs est organisé en consultation avec les populations et en concertation avec les chefs coutumiers concernés, à la suite d'un accord issu d'un processus participatif de négociations.



Les règles coutumières qui nient, empêchent ou restreignent l'accès des peuples autochtones à la terre ne sont pas reconnues par l'État.

*Ligne directrice 7 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers et immobiliers des femmes, des jeunes et des enfants*

L'État prend toutes les mesures d'ordre à la fois socio-culturel et juridique de nature à favoriser l'abandon des restrictions que subissent les femmes et les jeunes quant à leur accès à la terre, à son appropriation ainsi qu'à la jouissance pleine et sécurisée de leurs droits fonciers et immobiliers. Les coutumes et traditions marginalisant notamment les femmes par rapport à la terre ne sont pas reconnues. A cet effet, l'État prendra les mesures ci-après :

- i. Consacrer dans la législation foncière les principes d'égalité des citoyens sans distinction de sexe et promouvoir la mise en œuvre de mesures de discrimination positive dans l'accès des femmes à la terre, y compris dans l'appropriation de celle-ci ;
- ii. Favoriser la sécurisation des droits fonciers des femmes et leurs droits de succession en matière foncière, y compris ceux des enfants, particulièrement les mineurs d'âge ;
- iii. En collaboration avec les autorités coutumières, entreprendre des campagnes multiformes de communication de proximité, y compris l'information et la sensibilisation des femmes et des hommes, en vue d'inciter aux changements souhaitables en matière de perception des droits fonciers des femmes et des jeunes, particulièrement en milieu rural.

*Ligne directrice 8 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers et immobiliers des f.i. Les personnes morales de droit privé congolaises ou étrangères sur les terres rurales.*

La présente politique foncière reconnaît à toute personne physique ou morale, congolaise ou étrangère, le droit d'accès sécurisé à la terre en vue de réaliser des investissements fonciers productifs et responsables.

Dans cette perspective, l'État Congolais, la province ou l'entité territoriale décentralisée assurera à de tels investisseurs, dans le secteur agricole en particulier, la jouissance paisible de terres délimitées et sécurisées, pendant toute la durée de leur investissement. Les droits fonciers seront octroyés aux investisseurs dans le strict respect de la législation foncière. Ils prendront la forme de contrats de concession foncière limités dans le temps et circonscrits sur des surfaces, qui correspondent avec la nature des activités projetées et les capacités évaluées de l'investisseur.

Les droits fonciers qui sous-tendent des projets d'investissement ne peuvent se réaliser sur les terres des communautés locales ou des peuples autochtones que moyennant l'observation des mesures de sauvegarde sociale et environnementale, prévues par la présente politique et les textes juridiques en vigueur en la matière.

*Ligne directrice 9 : De la reconnaissance et de la portée des droits fonciers et immobiliers reconnus aux personnes physiques*

L'État reconnaît aux personnes physiques de nationalité congolaise le droit de concession perpétuelle dans les conditions déterminées par la loi. Les personnes physiques de nationalité étrangère accéderont à la concession foncière ordinaire telle qu'elle sera organisée par la loi et ses mesures d'application.

S'agissant des terres rurales, des chartes foncières locales élaborées par les communautés préciseront, suivant les coutumes locales, les autres règles coutumières régissant l'accès à la terre sur les terres des communautés locales, y compris les modalités de leur transfert.

Orientation 2 : Renforcer la sécurité des droits fonciers et immobiliers reconnus au moyen d'un système de certification mieux articulé et simplifié.

Les lignes directrices ci-après serviront de repères aux institutions nationales, provinciales et locales pour renforcer la sécurité de la tenure des terres et des immeubles :

*Ligne directrice 1 : De la certification des droits fonciers et immobiliers reconnus*

La reconnaissance des droits ne saurait à elle seule suffire à garantir la sécurisation foncière effective aux titulaires des droits fonciers et immobiliers. Une telle reconnaissance, pour être avérée, doit être assortie d'un dispositif procédural et technique de certification, permettant de transformer une situation de fait, constatée et reconnue en tant qu'une valeur juridiquement protégée, au titre de « droit réel ». Contrairement à la reconnaissance, qui reste générale et théorique, la certification s'applique à une situation concrète, concerne une personne ou une entité déterminée et clairement identifiée, et est l'œuvre d'un service public foncier compétent et juridiquement et techniquement qualifié.

La certification devra s'opérer au moyen d'une procédure de formalisation qu'il revient à la loi d'organiser. Cette procédure permet à une terre détenue individuellement ou collectivement, sur une base coutumière ou légale, d'intégrer le régime de protection juridique des droits réels fonciers et immobiliers.

Partant de ce qui précède, l'État est engagé à entreprendre des actions appropriées, aux fins de favoriser la sécurisation des droits fonciers et/ou immobiliers, collectifs ou individuels, urbains ou ruraux, y compris les droits fonciers de l'État, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de toute autre personne de droit public.

*Ligne directrice 2 : De la certification des droits sur les terres et les immeubles affectés au domaine public de l'État, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de toute autre personne de droit public.*

La loi devra prévoir des dispositions spécifiques pour la constitution du domaine public foncier et immobilier de l'État, de la province ou de l'Entité territoriale décentralisée et des autres personnes morales de droit public. Ces dispositions fixeront les modalités d'affectation, d'incorporation et de délimitation du domaine public foncier et immobilier de l'État, de la province ou de l'Entité territoriale décentralisée.

*Ligne directrice 3 : De la distinction des régimes des droits fonciers et/ou immobiliers selon qu'ils portent sur des terres urbaines ou sur de terres rurales.*

La loi devra consacrer :

- i. Une procédure de certification des droits fonciers distincte, selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales ;
- ii. Un certificat d'enregistrement en faveur des personnes physiques de nationalité congolaise sur les terres urbaines et rurales; l'État congolais, la province, l'entité territoriale décentralisée et les autres personnes morales de droit public ont droit au même certificat pour constater leurs droits fonciers et immobiliers respectifs sur leurs domaines privés respectifs ;

- iii. Une attestation d'occupation coutumière collective ou individuelle sur les terres rurales coutumièrement occupées par les communautés locales pour attester, selon le cas, les droits fonciers collectifs ou individuels, couvrant les différents usages fonciers coutumiers ou de subsistance.

Les personnes physiques étrangères et toutes les autres personnes morales ont également droit au certificat d'enregistrement pour constater les différents types de droits fonciers, urbains et ruraux, limités dans le temps, et couvrant différentes destinations relevant de la présente politique. La loi déterminera la nature et la portée des droits fonciers ainsi concernés ainsi que les modalités de leurs attributions.

*Ligne directrice 4 : De la certification de la tenure foncière collective des communautés locales.*

En vue de leur certification, les terres occupées coutumièrement par les communautés locales pourront, à leur demande, être:

- a. Délimitées et certifiées en tant que terres de communautés locales, à la suite d'une procédure contradictoire d'enquête publique préalable,
- b. Cartographiées, de préférence en ayant recours aux moyens technologiques disponibles et accessibles,
- c. Constatées par un titre foncier collectif, destiné à servir de preuve écrite attestant l'occupation foncière coutumière de la communauté concernée. Il s'agit ici de renforcer la preuve de cette occupation au moyen de l'écrit, étant cependant entendu que l'absence de cette preuve ne met pas en cause l'existence de cette occupation. La certification de la tenure coutumière collective reste une faculté laissée à la communauté locale.

La loi déterminera les modalités de certification de l'occupation coutumière, y compris la désignation du titre collectif à délivrer, en tenant compte des orientations de la présente ligne directrice.

Pour davantage renforcer la sécurisation foncière en milieu rural, l'État s'engage à donner un fondement légal à des systèmes d'informations foncières locales, plus adaptés aux contextes socio-culturels locaux et constitués de :

- a. *Chartes foncières locales* portant sur les terres régies par la coutume, et destinées à assurer la documentation des pratiques et règles établis localement et qui régulent l'accès et l'utilisation des terres et des autres ressources naturelles. Le contenu de ces chartes est soumis à l'obligation de conformité aux dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires, spécialement en ce qui concerne les principes fondamentaux sous-jacents d'égalité, d'équité et de droits humains, d'aménagement du territoire et de gestion durable des ressources naturelles,
- b. *Cadastrés fonciers communautaires*, destinés à retracer spatialement les différentes parcelles des terres communautaires, respectivement affectées aux usages relevant de la présente politique,
- c. *Registres fonciers communautaires*, destinés à identifier les titulaires individuels des droits fonciers et à les rattacher à leurs parcelles des terres, bien délimitées et cartographiées. Un de ces registres enregistrera les transactions foncières à l'échelle communautaire, en vue de renforcer au niveau local la sécurisation foncière.

d.

*Ligne directrice 3 : De la gestion des terres et immeubles affectés au domaine public de l'État, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de toute autre personne de droit public.*

La loi fixera les règles de gestion du domaine public foncier et immobilier de la province ou de l'entité territoriale décentralisée de gestion ainsi que les modalités particulières de concession d'occupation ou d'exploitation de ce domaine. A ce titre, elle: i) précisera les modes d'attribution des contrats administratifs portant sur les biens fonciers et immobiliers affectés au domaine public de l'État, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée ; ii) imposera les adjudications comme mode principal d'attribution des contrats d'occupation ou d'exploitation du domaine public par des particuliers ; le recours au mode gré à gré devant rester une exception , à motiver par l'autorité compétente, suivant les modalités prévues par la loi ; iii) déterminera les modalités de fixation des prix pour les contrats d'occupation ou d'exploitation des biens fonciers et/ou immobiliers du domaine public de l'État, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée .

Orientation 3 : Renforcer la sécurité des transferts des droits fonciers et immobiliers.

*Ligne directrice : De la certification des transferts des droits fonciers et immobiliers.*

Outre leur reconnaissance et leur certification, les droits réels, fonciers et immobiliers, ont vocation à être organisés quant à leur transférabilité, aussi bien entre vifs que pour cause de mort.

A cet effet, l'État s'engage à mettre en place, à travers la loi, des conditions plus souples et des procédures et délais allégés, mais fiables, pour assurer une passation sereine, d'une main à une autre, des droits réels, fonciers et immobiliers, reconnus et/ou certifiés.

Les modalités de certification des transferts entre vifs ou pour cause de mort, seront déterminées par la loi, en distinguant selon qu'elles s'appliquent sur les terres urbaines ou sur les terres rurales et dans le respect des orientations de la présente politique.

Orientation 4 : Renforcer les fonctions régaliennes de l'État et ses prérogatives de puissance publique dans le dispositif de sécurisation foncière.

*Ligne directrice : De la clarification des fonctions et prérogatives de l'État dans la sécurité de la tenure*

Conformément à l'article 9 de la Constitution et au droit international en la matière, et plus spécialement à la Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale adoptée en date du 14 décembre 1962 sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, telle qu'elle a été ajustée au fur à mesure par d'autres instruments internationaux adoptés dans le cadre des Nations Unies et au sein de l'Union Africaine, dont la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples précitée, l'Etat exerce la souveraineté permanente sur les terres et les autres richesses ou ressources naturelles que renferme le territoire national, assiette de sa souveraineté.

La souveraineté permanente sur les terres et les autres richesses ou ressources naturelles se traduit par les attributs suivants que la loi devra affirmer et organiser au profit de l'État :

- i. Assurer, dans l'ordre juridique interne, la reconnaissance des droits fonciers et des droits sur les autres ressources naturelles dont regorge le territoire national ainsi que la détermination de la nature et de l'étendue de ces droits, y compris des droits détenus sur une base coutumière ;

- ii. Organiser les modalités de certification des droits fonciers et immobiliers qu'il reconnaît ainsi que celles de leurs transferts, entre vifs ou pour cause de mort ;
- iii. Créer, catégoriser et lever l'impôt foncier, les droits, taxes et redevances d'origine foncière et déterminer les modalités de leur recouvrement ;
- iv. Opérer les expropriations, pour autant que celles-ci relèvent de l'utilité publique, mais dans le respect des garanties constitutionnelles reconnues aux propriétaires et autres ayant droit, spécialement par l'article 34 de la Constitution ;
- v. Organiser les modalités et préciser les limites des restrictions aux droits fonciers reconnus et/ou certifiés à l'occasion de la conduite et de la mise en œuvre des processus d'aménagement du territoire, y compris les compensations correspondantes.

L'État, en tant que « mandataire » du peuple, est tenu d'exercer ces prérogatives souveraines sur les ressources naturelles au bénéfice de celui-ci, étant entendu que le principe suprême auquel doit se conformer l'activité de l'État est de favoriser le développement progressif de l'ensemble du peuple et de ses membres et d'utiliser les richesses et ressources naturelles dans leur intérêt, pour améliorer leur bien-être.

Orientation 5 : Requalifier le concept de droit réel et intégrer les évolutions juridiques enregistrées en la matière.

Ligne directrice : De la rationalisation du concept de droit réel

L'État s'oblige, par la présente politique, à adopter une définition officielle de *droits réels*, qui soit plus large pour être appliquée de manière homogène à toutes les situations qui rentrent dans le champ de cette définition.

Cette définition qui est censé découler de la loi doit aussi être abstraite pour intégrer toutes les évolutions issues notamment des développements de l'économie, de la science et des technologies, qui ne se laissent pas appréhender ni encadrer par les concepts et la structure du régime des biens que le pays a connu jusqu'à présent.

Une attention particulière sera accordée à la valeur socio-culturelle et environnementale des biens, de manière à intégrer dans le champ de la définition des droits réels des concepts nouveaux, tels que les paiements pour les services environnementaux, les crédits-carbone, le droit d'occupation coutumière, le développement de l'internet, etc.

## ***Programme 2 : Engagements internationaux souscrits et leur domestication***

### **A. Objectifs spécifiques**

- a. Assurer la cohérence des politiques et cadres législatifs et réglementaires nationaux en matière foncière avec les engagements régionaux et internationaux souscrits par le pays ;
- b. Ancrer socialement les accords en matière de coopération régionale.

### **B. Actions prioritaires**

- a. Réévaluer certains engagements internationaux et régionaux pris par le pays et ayant des incidences négatives sur les droits fonciers et immobiliers des nationaux. A l'horizon 2024, tous les accords internationaux et régionaux à incidence foncière sont réévalués et des orientations d'aide à la décision sont proposées au Gouvernement pour des actions concrètes.

### C. Orientations stratégiques.

*Ligne directrice : De la revue des engagements internationaux et régionaux*

Le Gouvernement est engagé à réaliser une revue de tous les engagements régionaux et internationaux qui peuvent présenter des liens avec les questions de gouvernance foncière, en vue de se donner des bases d'actions pour l'adoption des mesures législatives, réglementaires et institutionnelles qui assurent la conformité du pays à ces engagements.

Les engagements d'intégration régionale qui consacrent l'égalité de traitement avec les populations congolaises au profit des étrangers qui abusent des avantages que leur confèrent les traités et accords internationaux devraient être dénoncés en vue de cas échéant pour obtenir leur modification.

Le Gouvernement s'engage à consulter systématiquement les autorités locales et traditionnelles, les confessions religieuses, les organisations de la société civile, et de toutes les autres parties prenantes intéressées, lors de la négociation d'accords régionaux ayant une incidence foncière, de manière à prendre en compte les intérêts nationaux clairement exprimés dans la conclusion de ces accords.

### **3.6.2. Axe Stratégique 2 : Décentralisation technique des services fonciers, renforcement des capacités de l'administration foncière, décentralisation technique et coordination intersectorielle.**

#### ***Programme 3 : Renforcement des capacités de l'administration foncière***

##### A. Objectifs spécifiques

- a. Renforcer les connaissances et les capacités de l'administration foncière à tous les niveaux, en vue de la rendre effective, efficace, plus performante et redevable

##### B. Actions prioritaires

- a. *Mettre en place un système d'administration foncière numérisé.* D'ici à 2050, toutes les terres congolaises, urbaines et rurales, sont numériquement maîtrisées.
- b. *Consacrer et promouvoir un droit à l'information foncière.* D'ici à 2025, le droit du public à l'information est amélioré et devient effectif.

### C. Orientations stratégiques

*Ligne directrice 1 : Du renforcement des capacités des services fonciers*

L'engagement de l'État ici est de garantir la création et/ou le renforcement des capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles des services fonciers, à tous les échelons, afin qu'ils soient en mesure de développer et de rendre des services fonciers de proximité performants. L'enjeu est de rapprocher les usagers des services publics fonciers et de faire en sorte que les services fournis restent de bonne qualité et répondent aux standards minima d'une gestion foncière transparente et performante, axée sur les résultats.

*Ligne directrice 2 : De la numérisation de la gestion foncière*

Il s'agit ici de tirer le meilleur parti des extraordinaires opportunités des nouvelles technologies de l'information et de la communication en matière de gestion foncière, l'État engagera résolument un processus de numérisation des données foncières, en ayant une approche pilote. Il s'agira aussi de mettre ces technologies à contribution notamment par la création d'un dispositif de réseautage informatique pour relier et consolider les données foncières générées et gérées par les services fonciers avec celles qui relèvent de l'aménagement du territoire et des finances ; et ce, à tous les niveaux.

*Ligne directrice 3: De la promotion du droit à l'information foncière.*

Les informations foncières détenues par les administrations publiques et les collectivités locales sont importantes pour la sécurité des citoyens. Elles doivent être ouvertes au public, avec indication de celles appelées à rester confidentielles. Cela implique notamment d'améliorer les capacités et compétences en matière de gestion et sécurisation des archives foncières informatisées. A cet égard, la formation continue du personnel ainsi que leur rémunération régulière et décente est indispensable.

***Programme 4 : Décentralisation des services fonciers***

**A. Objectif spécifique**

Réformer l'administration foncière de manière de manière, d'une part, à mieux articuler la gouvernance des terres et la décentralisation politique, administrative, territoriale et technique et, d'autre part, à assurer au mieux la coordination intersectorielle et la collaboration institutionnelle et technique dans les interventions ayant une incidence sur le foncier.

**B. Actions prioritaires**

- a. *Répartir les fonctions et les compétences foncières ainsi que les ressources d'origine foncière entre les trois niveaux de gouvernance (centrale, provinciale et locale).* Dans le cadre de la loi envisagée et dans les délais de sa production, à l'horizon 2024, la question de la répartition des fonctions, des compétences et des ressources est légalement réglée.
- b. *Elaborer, en harmonie avec les plans provinciaux d'aménagement du territoire, des stratégies provinciales d'intervention foncière.* D'ici 2025, les 26 provinces ont élaboré et mettent en œuvre leurs stratégies d'intervention foncière
- c. *Institutionnaliser le modèle du domaine de la tenure sociale comme mécanisme de collecte et de conservation des données foncières en milieu rural (STDM).* D'ici 2030, le STDM est opérationnel dans toutes les entités territoriales décentralisées des 26 provinces de la RDC
- d. *Responsabiliser, former et équiper les nouvelles structures locales de gestion foncière.* D'ici à 2050, les services fonciers des 26 provinces ont été renforcées à la fois par la formation et l'équipement nécessaire et répondent efficacement aux demandes qui s'adressent à elles en matière de sécurisation foncière, tant en milieux urbains que ruraux.



### C. Orientations stratégiques

En vue de la réforme de l'administration foncière, les lignes directrices suivantes devront guider l'action des organes délibérants, des gouvernements et de leurs administrations et de toutes les autres parties prenantes, à tous les niveaux de gouvernance :

*Ligne directrice 1 : De la répartition rationnelle des fonctions, compétences et ressources d'origine foncière.*

L'État s'engage à faire évoluer la déconcentration de la gestion des terres actuelle vers une véritable décentralisation des compétences foncières, notamment en matière de certification des droits fonciers et/immobiliers, des transferts y afférents et de conservation des archives.

En conséquence, les fonctions, les responsabilités institutionnelles et techniques, les compétences et les pouvoirs en matière foncière ainsi que les ressources d'origine foncière seront réparties entre les trois échelons de la gouvernance foncière (central, provincial et local), conformément à la Constitution et aux lois d'appui à l'autonomie des provinces et des entités territoriales décentralisées.

*Ligne directrice 2 : De la reconfiguration des circonscriptions foncières et la mise en place des services fonciers communautaires.*

La déconcentration de la gestion foncière est maintenue pour ne couvrir que les seuls aspects relatifs au contrôle de conformité, au suivi et évaluation de la mise en œuvre des fonctions et compétences provinciales et locales ou à la production des outils techniques d'aide à la gouvernance foncière. Le rôle des circonscriptions foncières est appelé à évoluer vers une fonction d'appui-conseil, de formation et de contrôle des processus de gestion locale et de sécurisation des informations foncières. Leur nombre sera réduit proportionnellement à leurs mandats institutionnels, tels qu'ils seront redéfinis ensuite des orientations de la présente politique.

*Ligne directrice 3 : De l'élaboration des stratégies provinciales d'intervention foncière*

Le plan de développement économique et social de la province définit les axes stratégiques et les actions prioritaires de la politique de développement provincial sans en préciser le déploiement spatial et la stratégie de mobilisation du foncier en vue de leur matérialisation. Pour s'assurer la maîtrise de son développement, chaque province doit se doter des outils de l'action foncière, à savoir les outils de l'urbanisme opérationnel (Plans locaux d'urbanisme, Schémas de cohérence territoriale, Plan d'alignement de la voirie,...), les outils de l'aménagement rural (Plans de remembrement foncier, lotissements agricoles, Coefficient d'occupation du sol, Plans d'utilisation des terres, Cartographie des terres agricoles et à vocation agricole, Cadastre agricole, Pâturages collectifs, Cartes socio foncières, Parcelles villageois, Plan simple de gestion, Planification communautaire foncière participative), les outils juridique et de sécurisation (Mise à l'échelle du registre foncier communautaire, Titres fonciers, Conventions ou contrats fonciers, Droit de préemption, Expropriation pour cause d'utilité publique, Revue légale, Revisitation des aires

protégées,, Protection des terres agricoles et forestières, Numérisation du cadastre) et les outils de financement du développement territorial (Programme d'aménagement d'ensemble et Outils fiscaux).

#### *Ligne directrice 4 : De la domestication du STDM*

Le modèle de la tenure sociale permet de documenter et de conserver dans le SIF les données relatives à tous les droits fonciers légitimes : les droits formels, coutumiers et informels. C'est un mécanisme permettant d'adapter la gestion foncière au contexte social et culturel local. L'échelle optimale pour la mise en œuvre du STDM est l'entité territoriale décentralisée rural. A travers le STDM, la décentralisation de la gestion foncière s'enracine à la base et permet de relever le défi de la réconciliation de la légalité et la légitimité en matière de gouvernance foncière.

### **Programme 5 : Coordination intersectorielle dans la gestion du foncier.**

#### **A. Objectif spécifique**

*Définir des principes et établir les mécanismes qui assurent la concertation, collaboration et la coordination intersectorielle entre les ministères et les services publics qui gèrent les matières connexes au foncier, en vue d'assurer une mise en œuvre cohérente et intégrée de la politique foncière nationale, en adéquation avec les autres politiques publiques sectorielles ayant des incidences sur les terres.*

#### **B. Actions prioritaires**

- a. Adopter une approche multisectorielle et holistique dans la gouvernance foncière. D'ici à 2035, la sécurisation foncière a été articulée et intégrée dans les processus de planification spatiale relevant de l'aménagement du territoire, dans au moins 15 provinces. Jusqu'en 2050, cette ambition est étendue à l'ensemble des provinces du pays.

#### **C. Orientations stratégiques**

En vue de répondre efficacement aux problèmes de coordination intersectorielle à tous les niveaux de gouvernance, les lignes directrices ci-après sont formulées à l'intention des organes délibérants, des gouvernements, des administrations et de toutes les parties prenantes, à tous les échelons territoriaux :

*Lignes directrice 1 : De l'intégration de la sécurisation foncière dans les processus multisectoriels et multipartites relevant de l'aménagement du territoire.*

L'état s'oblige à promouvoir, par des dispositions juridiques et institutionnelles appropriées, une culture de collaboration, de concertation et de coopération entre l'ensemble des ministères et services publics concernés en vue d'atteindre la vision d'un territoire national spatialement intégré.

Il devra mettre en place, dans le cadre de l'aménagement du territoire, des mécanismes qui assurent les arbitrages institutionnels et techniques requises entre acteurs publics et privés en vue des décisions d'affectation des terres, mieux coordonnées, harmonisées et concertées, qui favorisent la paix sociale et la cohésion nationale.

*Lignes directrice 2 : De la clarification des responsabilités entre ministères ayant des attributions à incidence sur les terres aux fins de prévenir des conflits de compétences dans les décisions d'affectation des terres*

La présente politique préconise que la planification spatiale soit anticipée en amont des processus d'affectation des terres aux différentes destinations sectorielles et de leur individualisation par des contrats fonciers ou d'exploitation économique des ressources naturelles.

En conséquence, les opérations d'aménagement du territoire, urbain et rural, qui sont coordonnées à travers les processus d'aménagement du territoire, doivent précéder les affectations spatiales sectorielles et l'attribution des droits fonciers ou d'exploitation économique des ressources naturelles que les différentes ministères centraux, provinciaux ou locaux, selon le cas, sont appelés à opérer.

*Lignes directrice 3 : Des rapports entre les opérations de lotissements fonciers, les processus de planification spatiale et de gestion environnementale et sociale*

L'Etat veille à ce qu'en matière foncière, la planification spatiale demeure une mesure préalable aux opérations de lotissement, à tous les niveaux de gouvernance.

La présente politique engage, dès lors, les pouvoirs publics à ne réaliser les lotissements que sur des zones ayant fait préalablement l'objet d'un plan d'aménagement ou d'urbanisme de l'aire concernée, à l'échelle appropriée. La zone à lotir devra également avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale et sociale.

*Ligne directrice 4 : Des articulations entre les compétences nationales, provinciales et locales dans les décisions d'affectations spatiales et d'attribution des droits fonciers et autres sur les ressources naturelles*

S'il est vrai que l'état des lieux des occupations actuelles du territoire ainsi que la projection des affectations futures sont dressés au niveau national par le biais du schéma national d'aménagement du territoire, il reste que les décisions de détermination de la vocation des terres et de leurs destinations finales incombent principalement aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, à travers respectivement les plans d'aménagement provinciaux, locaux ou simples d'aménagement du territoire.

Ainsi, les décisions d'attribution des contrats à grande échelle à incidence foncière, que les autorités nationales sont appelées à prendre, quel qu'en soit le secteur, ou toute autre décision ayant une incidence sur le territoire, doivent respecter les orientations, les vocations et les destinations des zones, telles qu'elles résulteront des plans provinciaux, locaux ou simples d'aménagement du territoire, respectivement établis et approuvés par les provinces ou les entités territoriales décentralisées.

*Ligne directrice 5 : Des rapports entre les systèmes d'informations foncières locaux et l'aménagement du territoire*

Les pouvoirs publics doivent inscrire tout le système de gestion foncière locale ou communautaire dans le dispositif de l'aménagement du territoire. La planification, le zonage et l'affectation des terres d'une communauté locale aux différentes destinations sectorielles seront réalisés dans le cadre des processus communautaires d'aménagement du territoire, constatés par des plans simples d'aménagement du territoire.

Ces plans seront élaborés et approuvés en fonction des résultats, notamment : i) des inventaires du capital naturel localement disponible, en termes des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables ; ii) des études sociales, économiques et environnementales et autres, préalablement menées et iii) de l'identification participative des besoins de développement communautaire, tels qu'ils seront consignés dans le plans communautaires, locaux et provinciaux de développement.

*Ligne directrice 6 : De la gestion des incidences des processus de création et/ou d'extension des villes et communes sur tenure foncière collective*

Les pouvoirs publics doivent maîtriser les processus de création et d'extension des villes et des communes sur les terres rurales, de manière à éviter les conflits généralisés qui opposent les autorités urbaines et communales aux chefs traditionnels et leurs communautés. Les terres urbaines ou communales ne pouvant être créées ou étendues que sur des terres rurales, coutumièrement appropriées par les communautés locales, la loi devra déterminer, avec toute la clarté voulue, les conditions et la procédure de création et/ou d'extension des villes et des communes, en veillant au respect des garanties ou sauvegardes sociales dont sont assorties les droits fonciers et immobiliers, coutumiers ou légaux, tels que préconisés par la présente politique.

### 3.6.3. Axe Stratégique 3 : Sauvegardes sociales et gouvernance foncière

Tirant leçon, d'une part, des expériences passées des processus d'affectation des terres et d'attribution des droits fonciers ou à incidence sur le foncier et d'autre part, de l'absence d'anticipation pour la gestion des migrations massives des populations, qui ont provoqué d'importants effets pervers sur la vie des communautés locales, des peuples autochtones pygmées et des autres usagers de la terre, la présente politique propose les trois programmes suivants au titre de sauvegardes sociales.

#### *Programme 6 : Justice sociale et accès à la terre*

##### A. Objectifs spécifiques

- a. Réexaminer de manière critique le principe de la propriété foncière exclusive de l'État et opérer de nouveaux choix conformes à la constitution, à la réalité des rapports fonciers sur le terrain et aux orientations de la politique de développement durable de l'État ;
- b. Corriger les injustices sociales générées par les régimes fonciers antérieurs
- c. Poser des principes permettant de concilier le foncier traditionnel et le foncier moderne et d'asseoir une gestion équitable des intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils peuvent donner lieu.

##### B. Actions prioritaires

- a. *Restaurer l'équité dans l'accès et la maîtrise du sol.* Dans le cadre de la loi envisagée et dans les délais de sa production, à l'horizon des deux prochaines années, améliorer l'accès à la terre pour la paysannerie en régulant les baux ruraux de façon avantageuse pour les fermiers et les métayers.
- b. *Organiser un processus de revue légale des titres fonciers attribués sur les terres rurales ou urbano-rurales.* Cette revue permettra d'évaluer la conformité juridique et technique de toutes les situations d'occupations foncières de plus de 5 ha sur l'ensemble des provinces du pays.

##### C. Orientations stratégiques

En vue de répondre efficacement aux objectifs stratégiques, tels que formulés ci-dessus, les orientations ci-après sont formulées à l'intention des pouvoirs publics à titre de lignes directrices :

*Ligne directrice 1 : De la démarche préconisée pour restaurer l'équité dans l'accès et l'appropriation du sol.*

Sur la base des études approfondies sur la situation des droits fonciers et immobiliers, l'État s'engage à adopter des mesures législatives et institutionnelles conséquentes pour corriger et, pour autant que possible, réparer les injustices foncières héritées de l'histoire coloniale et contemporaine.

Et, sur la base de mêmes données, les pouvoirs publics s'obligent par la présente politique à : i) redéfinir le plus clairement possible les droits fonciers et immobiliers respectifs de l'État, des provinces, des entités territoriales décentralisées ; ii) reconnaître et sécuriser les droits fonciers légitimes des congolais, particulièrement les droits collectifs et individuels à base coutumière ; iii) garantir l'accès à la terre à tous les congolais sans distinction de sexe, d'appartenance ethnique ou religieuse ; iv) prévenir, maîtriser et résoudre les conflits sociaux d'origine foncière.

*Lignes directrice 2 : Du cadre pour l'organisation de la revue légale d'anciens titres fonciers attribués sur les terres rurales ou urbano-rurales*

L'État s'engage à créer un cadre pour organiser l'examen de la conformité et de la légalité d'anciens contrats fonciers, surtout ceux à grande échelle attribués à des fins agricoles, pastorales, agropastorales ou agroforestière sur les terres rurales ou urbano-rurales, afin d'évaluer l'effectivité ou non de leur mise en valeur ainsi que le respect des obligations juridiques, fiscales, sociales et environnementales légalement prescrites. Le cas échéant, le réexamen de ces anciens contrats sera sanctionné par des décisions de résiliation d'office des contrats fonciers irrégulièrement attribués ou exécutés. Sont ainsi concernées, toutes les concessions issues du temps colonial et celles acquises par le biais de la zaïrianisation.

Le régime juridique de cette revue légale devra être assorti des principes, des critères et des indicateurs qui tiennent compte de certains facteurs, dont l'insécurité et les conflits institutionnels, qui peuvent avoir eu des incidences notamment sur l'absence de mise en valeur.

A la suite de la revue légale, les terres récupérées pourraient faire l'objet de mesures de discrimination positive d'accès à la terre au profit des groupes sociaux les plus vulnérables ou les plus marginalisés, à l'occasion de la conduite des processus locaux ou communautaire d'aménagement du territoire.

Le cadre organisant la revue sera fixé par des dispositions nationales pour garantir l'alignement de toutes les provinces, tandis que la conduite effective de ces processus se fera au niveau provincial, en conformité aux standards nationaux.

## ***Programme 7 : Gestion des incidences foncières de tous les types de migrations***

### **A. Objectifs spécifiques**

- a. Adopter des mesures qui permettent, d'une part, d'éviter que les migrations internes et externes, y compris celles d'origine climatique, ne deviennent des facteurs de fragilisation de la paix, d'aggravation de l'instabilité politique et d'affaiblissement de la cohésion sociale et nationale et, d'autre part, de transformer ces migrations, particulièrement celles

- d'origine climatique, en opportunités économiques, orientées vers la consolidation des économies locales ;
- b. Organiser des cadres appropriés et adopter des standards spécifiques pour la gestion de tous les types de mouvements des populations internes et externes.

## B. Actions prioritaires.

Fixer un cadre national de gestion des déplacements forcés des populations. D'ici à 2023, la RDC se dote d'un cadre national et a amorcé sa mise en œuvre dans l'ensemble des provinces affectées par ce phénomène.

## C. Orientations stratégiques

### **Les orientations suivantes servent de lignes directrices pour adresser la problématique des migrations massives des populations, quelles qu'en soient les causes :**

*Lignes directrice 1 : Des mesures spécifiques et adaptées face aux déplacements massifs des populations.*

Les mesures spécifiques et adaptées qu'il incombe à l'État d'adopter doivent viser : i) l'identification et le dénombrement des étrangers irréguliers et spontanés, y compris les migrants climatiques ; ii) l'organisation des sites de cantonnement des étrangers spontanés dans les villages frontaliers ; iii) l'affectation des services attitrés pour le renforcement des contrôles aux frontières nationales Entité territoriale décentralisée e leur sécurisation et iv) l'organisation des rapatriements de ces étrangers spontanés et irréguliers et de retours volontaires des déplacés internes dans leurs milieux d'origines.

A cet effet, il devra être envisagé, en accord avec les autorités coutumières, et dans le cadre des processus d'établissement des plans simples d'aménagement du territoire, la création des nouveaux lotissements pour encadrer l'arrivée massive des populations, catonner ces dernières et les contrôler, de manière à organiser, le cas échéant, leur retour le moment venu. Pour autant que c'est nécessaire, le Gouvernement devra envisager de mettre les forces armées congolaises, de la police nationale et les services de sécurité à contribution pour contrôler ces migrations, désarmer les migrants illégalement armés et les soumettre à l'autorité des lois de la République, y compris l'ensemble des activités auxquelles elles se livrent.

*Ligne Directrice 2 : Des approches plutôt préventives face aux migrations climatiques.*

L'État s'engage à utiliser tous les moyens diplomatiques à la portée pour la mise en place des plans, programmes et projets conjoints avec les États d'origine des migrations climatiques et ceux par lesquels elles transitent, en vue de limiter les processus de désertification de part et d'autre des frontières nationales et d'adopter des mesures conjointes visant à maîtriser ces migrations et, le cas échéant, à organiser le retour volontaire ou forcé des populations concernées sur leurs terres d'origine.

*Lignes Directrices 3 : Du dispositif de sécurisation foncière au profit des populations forcées au déplacement.*

Les pouvoirs publics s'engagent à organiser, à travers des dispositions légales et institutionnelles appropriées, un régime des règles fixant les modalités de sécurisation foncière au bénéfice des ayant droits sur leurs terres, y compris les procédures et modalités de récupération de leurs droits fonciers et/ou immobiliers lors du retour, au cas où ils auraient été forcés au déplacement.

Le recours à la cartographie participative, la mise en place d'un système d'information et de titrisation foncières à l'échelle locale, les chartes foncières locales, les cadastres communautaires et autres registres communautaires constituent autant d'outils déjà préconisés par la présente politique, qui pourraient constituer des réponses aux problèmes fonciers nés des déplacements forcés des populations.

*Lignes Directrices 4 : Des modalités spécifiques d'accès provisoire à la terre au profit des populations réfugiées ou déplacées internes*

En tenant compte des systèmes culturels locaux et en cohérence avec les engagements internationaux et régionaux par lui souscrits en la matière, l'État est tenu de mettre en place des cadres favorisant un accès provisoire à la terre au bénéfice des réfugiés ou des déplacés internes, aussi longtemps que nécessaire.

Il s'agira de déterminer les mécanismes par lesquels les populations réfugiées qui ont exploité ou habité, pendant un certain temps (à déterminer), des espaces inhabités ou inexploités peuvent, par la suite, prétendre à un accès sécurisé sur de tels espaces, en entente avec les autorités coutumières locales ou les retourner aux ayant droits légaux ou coutumiers, en cas de retour.

*Lignes Directrices 5 : Des options raisonnables pour la gestion de la pastoralité et de la transhumance.*

Par la présente politique, l'État s'engage à organiser, par des mesures juridiques et institutionnelles appropriées, la pastoralité et la transhumance internes et internationales et à obtenir des ententes avec les pays de départ, de transit et de retour des populations concernées pour limiter leurs effets négatifs sur la cohésion sociale et la sécurisation foncière au profit des populations congolaises.

L'État est, du reste, sollicité à adopter à l'égard des populations concernées une approche tendant à transformer leur présence en opportunité d'intégration économique et de développement des zones du territoire national qu'elles affectent.

## **Programme 8 : Participation publique et accès à la justice**

### **A. Objectifs spécifiques**

Améliorer l'acceptabilité sociale des politiques, plans, programmes et projets fonciers ou ayant des incidences foncières, en vue de garantir, à travers des cadres transparents établis par les pouvoirs publics, que ces différents instruments de gouvernance et leurs produits ont effectivement l'adhésion des parties prenantes directement ou indirectement concernées ;

### **B. Actions prioritaires**

Tirant effet des orientations régionales et internationales découlant des instruments juridiques régionaux et internationaux auxquels la RDC a souscrit, dont la *Déclaration des Chefs d'État de l'UA sur les problèmes fonciers en Afrique* et *Lignes Directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières en Afrique*, ainsi que des *Directives Volontaires* pour une gouvernance responsable des terres, des pêches et des forêts, l'Etat adopte la priorité suivante : fixer un cadre national, assorti des standards nationaux pour garantir l'acceptabilité sociale des politiques, plans, programmes et projets fonciers ou ayant des incidences foncière. D'ici à 2024, la RDC a fixé ce cadre national et amorce sa mise en œuvre effective.

*Lignes Directrices 1 : Des mécanismes institutionnels et procéduraux qui garantissent la participation publique aux processus décisionnels relatifs au foncier*

L'État est tenu d'organiser dans la loi nationale le droit pour le public en général, et, en particulier, pour les personnes et entités sociales qui sont susceptibles d'être directement ou indirectement affectées par les décisions en matière foncière, de participer à ces décisions. A ce titre, il devra mettre en place des organes spécialisés, à l'instar des conseils consultatifs prévus notamment dans les autres matières connexes (forêts, agriculture, ressources en eau, environnement, etc.), qualifiés pour émettre des avis dans les processus de prise des décisions en matière de gestion des ressources naturelles.

*Lignes Directrices 2 : De la transparence des processus de consultation publique*

Pour être avérée, en vue de prévenir les contestations ultérieures, qui retardent la mise en œuvre des projets, la participation aux processus décisionnels doit assortie des principes, critères et indicateurs de transparence. Cette transparence doit s'observer aussi bien dans le processus de consultation publique conduisant aux décisions que dans les décisions elles-mêmes, et plus spécialement celles qui autorisent les projets fonciers d'envergure. Enfin, des droits de recours en faveur des personnes et/ou communautés négativement affectées par les décisions prises devront être prévus et organisés.

*Lignes Directrices 3 : Du consentement libre, préalable et informé (CLIP) lors de la mise en œuvre des politiques, plans, programmes et projets*

Conformément à la Constitution (articles 56 et 57) et au Code Civil Congolais (Livre 3), dans ses dispositions sur le consentement, les processus d'affectation d'espaces conduits par l'État dans le cadre de la mise en œuvre des processus d'aménagement du territoire ou autres devront intégrer le droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP) des personnes et entités sociales, titulaires des droits fonciers et/ou immobiliers, légaux ou coutumiers, qui peuvent être affectées par un projet.

Le CLIP est le droit reconnu à ces personnes et entités de donner ou non leur consentement libre, informé et préalable à la réalisation du projet.

Ce consentement est libre, lorsqu'il est donné en dehors de toute pression ou de toute intimidation.

Le caractère préalable du consentement signifie que l'acceptation du projet par les personnes et entités affectées ainsi que les compensations sous-jacentes ont été acquises à ces dernières avant toute autorisation de démarrage des opérations de ce projet sur le terrain.

Enfin, le caractère informé du consentement signifie que les initiateurs du projet sont tenus de rendre accessible aux personnes et entités concernées la documentation relative au projet et leur fournir des renseignements clairs, précis et complets sur ce projet.

Dans tous les cas, la loi détermine les modalités de d'obtention du consentement libre, préalable et informe, conformément à la présente ligne directrice.



*Lignes Directrices 4 : Du droit d'accès simplifié à la justice*

Les pouvoirs publics s'engagent à mettre en place des mécanismes appropriés de prévention et de résolution des conflits fonciers, fondés sur la conciliation préalable avant la saisine des cours et tribunaux.

La responsabilité de la mise en place, de l'organisation et du fonctionnement des instances de conciliation préalable incombe au législateur, qui devra distinguer, selon que le litige relève des terres rurales ou des terres urbaines. Sur les terres rurales, l'arbitrage de tels conflits par les chefs coutumiers sera mis à contribution, conformément à la loi fixant le statut des chefs coutumiers.

Ces mécanismes devraient être étendus au niveau des villages et groupements ayant accueilli des populations déplacées ou réfugiés.

*Lignes Directrices 5 : Du droit à une indemnité juste, équitable et préalable au profit de personnes ou entités affectées*

La loi doit garantir que toute perte ou restriction causée aux droits fonciers et/ou immobiliers à l'occasion de la mise en œuvre d'opérations d'aménagement ou de tout autre projet soit compensée par une indemnité juste, équitable et préalable.

Elle doit aussi prévoir que pareille compensation reste due dans tous les cas, que les droits concernés soient légaux ou coutumiers, individuels ou collectifs, urbains ou ruraux ; que le projet soit mené par l'État ou simplement autorisé par lui.

Enfin, elle doit prévoir qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit à une indemnité juste, équitable et préalable demeure, conformément à l'article 34 de la Constitution.

*Lignes Directrices 6 : Du cadre multidimensionnel d'appui aux petits producteurs agricoles*

L'État s'engage à mettre en place des mécanismes qui permettent d'appuyer les petits producteurs agricoles à améliorer leur productivité, accroître la rentabilité de leurs activités et à faire progresser la durabilité environnementale, en tirant notamment avantage sur les moyens novateurs issus des nouvelles technologies.

*Ligne Directrice 7 : Du régime fiscal et parafiscal d'exception en appui à l'agriculture de survie.*

Considérant que l'agriculture de survie se pratique encore avec des moyens rudimentaires, qu'elle n'est pas exercée à des fins commerciales, qu'elle n'est exercée qu'à des fins essentiellement domestiques, visant à répondre aux besoins alimentaires de la famille (nourriture, santé et hygiène, etc.) et qu'elle occupe l'essentiel des populations rurales, généralement vulnérables et souvent marginalisées et, dans l'optique de la lutte contre la pauvreté, la présente politique engage le législateur et le gouvernement de la République à adopter, à l'égard de cette agriculture, un régime fiscal et parafiscal de non-imposition.

*Ligne directrice 8 : Du genre et l'accès à la terre*

Outre l'intégration dans la loi d'une disposition prévoyant la nullité des us et coutumes qui empêchent ou limitent les droits d'accès des femmes et des enfants à la terre, l'État, à travers le

Plan Foncier National, s'oblige à adopter un programme intégrant des séances de dialogue et des campagnes de conscientisation pour inciter au changement de perception des droits fonciers des femmes et des enfants, spécialement en milieu rural et dans certains milieux urbains à cibler.

### 3.6.4. Axe Stratégique 4 : Attractivité et productivité des terres

#### *Programme 9 : Foncier, croissance économique et réduction de la pauvreté*

##### A. Objectifs spécifiques

- a. Mobiliser le foncier au service de la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

##### B. Actions prioritaires

- a. *Dédier des zones spécifiques à la réalisation d'investissements immobiliers, agricoles, industriels, qui soient productifs et responsables.* D'ici à 2025, des projections d'investissements immobiliers, agricoles, industriels sont spatialement fixées à travers les plans d'aménagement du territoire dans au moins 5 provinces ; et d'ici à 2030, dans au moins 15 provinces ; et d'ici à 2040, sur l'ensemble du territoire national.
- b. *Organiser des lotissements agricoles sur les terres des communautés locales suivant le modèle des paysannats.* D'ici 2025, au moins 5 provinces engagées dans ce modèle ; 2030 au moins 15 provinces et d'ici 2035 toutes les 26 provinces.
- c. *Rationnaliser le système fiscal et parafiscal des recettes d'origine foncière.* D'ici à 2030, sur l'ensemble du territoire national, le système de collecte des recettes d'origines foncières est largement amélioré et permet une augmentation fulgurante de ces recettes.

##### C. Orientations stratégiques retenues

Pour améliorer l'attractivité et la productivité des investissements fonciers, l'État adopte les lignes directrices suivantes :

*Lignes directrices 1 : Du cadre pour la réalisation d'investissements fonciers productifs et responsables.*

L'État s'engage à mettre à contribution les processus d'aménagement du territoire à différentes échelles, pour affecter des zones spécifiques à la réalisation d'investissements immobiliers et agricoles productifs et responsables, notamment à travers les zones économiques spéciales et le recours au partenariat public-privé.

Ces zones ont vocation à être administrées de manière transparente et durable, par le biais des structures de gestion intersectorielles appropriées. Ces structures de gestion assureront, pour le compte de l'État : i) la coordination des activités au sein de ces zones, ii) le suivi de conformité des investissements projetés, y compris le respect des engagements sur le plan juridique, fiscal, social et environnemental ; et ce, sans préjudices aux attributions des services techniques spécialisés.

*Lignes directrices 2 : De l'intégration économique locale des investissements fonciers à grande échelle*

Dans l'optique de réduire les conflits fonciers en matière d'investissements fonciers à grande échelle et en vue d'ancrer socialement ces investissements, l'État s'engage à adopter des mesures législatives, réglementaires et institutionnelles appropriées visant à :

- a. Organiser une procédure d'adjudication de tous les investissements fonciers à grande échelles, assortie d'un cadre règlementé de négociation d'accords préalables entre, d'une part, l'État ou le porteur du projet, selon le cas, et les communautés locales ou autres personnes ayant droits. Cette procédure doit être assortie des délais impératifs d'examen et d'approbation ou de rejet des dossiers de demandes des terres, sur la base des critères compétitifs d'ordre juridique, économique, social, environnemental et fiscal ;
- b. Définir un seuil de superficie à partir duquel un investissement foncier pourra être classé à grande échelle ;
- c. Préciser les cas dans lesquels les terres urbaines et rurales peuvent être exceptionnellement attribuées de gré à gré et les réglementer de manière restrictive ;
- d. Renforcer le régime de l'enquête préalable, en y intégrant notamment le principe du consentement libre, préalable et informé, de la compensation des pertes ou restrictions des droits fonciers locaux et l'organisation de voies de recours simplifiées au profit des populations locales éventuellement lésées ;
- e. Renforcer la capacité des structures de gouvernance locale ;
- f. Anticiper sur la survenance des conflits et les gérer en amont par l'institutionnalisation d'un espace de dialogue entre les investisseurs et les communautés riveraines durant toute la période d'exploitation des ressources foncières ;
- g. Développer des mécanismes conjoints de suivi – évaluation et de rapportage sur la réalisation des engagements pris dans le cadre des accords précités entre le porteur du projet et les communautés locales et autres groupes sociaux ayant droits.

L'État s'engage, par ailleurs, à optimiser la chaîne de valeur dans les projets d'investissement foncier à grande échelle de manière à diversifier les économies locales dans les zones concernées et améliorer les conditions d'existence des populations locales.

Pour rencontrer les enjeux tels qu'ils sont sus décrits, et en vue d'améliorer l'attractivité et la productivité des investissements fonciers, les actions supplémentaires suivantes seront entreprises:

- a. Contribuer à l'amélioration des structures et systèmes de production agricole ;
- b. Anticiper une réponse aux besoins fonciers d'autres secteurs de l'économie (industrie, urbanisation, tourisme, aménagement des infrastructures en milieu rural, extraction minière, développement énergétique, etc.).

*Ligne Directrice 3 : De la durée des titres fonciers agricoles*

L'État confirme, en matière des concessions agricoles la durée maximale de 25 ans renouvelables indéfiniment aussi longtemps que les conditions de fonds et de forme sont respectées

*Ligne Directrice 4 : De la catégorisation d'investissements fonciers en fonction de leur taille.*

En vue de diversifier son économie, notamment par la valorisation du secteur agricole, et de cesser d'être une économie basée essentiellement sur la rente minière, l'État s'engage à mettre en place un régime d'exploitation agricole, qui distingue, d'une part, les grands investisseurs, qui vont exercer leurs activités dans le secteur agro-industriel et qui demandent de vastes étendues de terres et, d'autre part, les petits investisseurs ou petits exploitants agricoles, qui exercent leurs activités sur des espaces réduits et dont les capitaux sont limités.

Chacune de ces deux catégories doit bénéficier d'une fiscalité et d'une parafiscalité foncière incitative, dont les avantages et facilités varient en fonction de la taille des investissements.

S'agissant de petites entreprises agricoles, l'État s'engage à créer un impôt forfaitaire unique, représentant plusieurs prélèvements obligatoires, tels que l'impôt sur les bénéfices et profits, l'impôt foncier, etc. En outre, cet impôt unique serait déterminé après consultation préalable des groupements professionnels agricoles, qui connaissent mieux les vicissitudes du secteur agricole et qui, à ce titre, peuvent notamment aider l'Administration fiscale à prélever sur leurs membres un impôt juste et équitable, qui ne freine pas le développement des entreprises agricoles.

*Ligne Directrice 5 : Du régime spécifique des terres destinées aux investissements immobiliers.*

Tenant compte de ce que les investissements immobiliers constituent une réponse à la fois aux crises du logement, de l'habitat, voire de la ville dans certains cas et qu'il est, par ailleurs, source d'emploi en ce qu'ils réclament une main-d'œuvre abondante, l'État s'engage à les favoriser, en leur faisant bénéficier d'une fiscalité et d'une parafiscalité foncières incitatives, consistant notamment dans l'exonération fiscale temporaire du matériel de construction destiné aux investissements immobiliers à implanter dans les milieux ruraux ou périurbains.

Cet avantage fiscal concernerait principalement la TVA et les droits de douane, mais pourrait aussi être renforcé par l'exemption temporaire de droits de mutation et d'enregistrement.

L'objectif ici poursuivi est d'encourager des promoteurs immobiliers à contribuer à la mise en valeur des immenses terres dont dispose le pays.

*Ligne Directrice 6 : De la création des conditions habilitantes pour le développement du monde rural.*

Pour mieux valoriser les terres congolaises, et plus spécialement les terres rurales, l'État prend l'engagement de créer les conditions favorables à tous les types d'investissements, en rétablissant la sécurité dans les zones troublées, en construisant et en réhabilitant les infrastructures notamment routières, ferroviaires aéroportuaires et en renforçant tous les milieux ruraux de la desserte en eau et en électricité.

*Ligne Directrice 7 : De la rationalisation du système fiscal et parafiscal des recettes d'origine foncière.*

L'État s'oblige, par la présente politique, d'évaluer le système de fiscalité et de parafiscalité foncières en vue de renforcer et d'améliorer la chaîne de perception de ces recettes et de les répartir de manière équitable entre l'État, la province et l'entité territoriale décentralisée.

Il s'engage, dès lors, à mettre en place, à travers le Plan Foncier National, un programme d'évaluation des recettes d'origine foncière visant notamment à approfondir les problématiques liées à l'assiette de la fiscalité et de la parafiscalité foncières, aux actes générateurs correspondants ainsi qu'à la répartition de ces recettes entre les trois niveaux de gouvernance en fonction des orientations de la présente politique, en vue de réformer tout le système de collecte et, le cas échéant, de (d) :

- a. Améliorer à tous les niveaux de gouvernance la collaboration entre les services administratifs en charge de la fiscalité et de la parafiscalité et les services publics fonciers (cadastrales, enregistrement, taxation) ;
- b. Accroître la fiabilité et la maîtrise des données et d'assurer la fluidité des échanges d'informations et leur utilisation conséquentes à des fins fiscales ;
- c. Doter les administrations fiscales d'un logiciel informatique efficace permettant l'uniformisation des procédures d'intervention et de prise en charge des assujettis et contribuables dans toutes les régies financières et à tous les niveaux ;

- d. Impliquer les organes provinciaux et des entités territoriales décentralisées à la gestion des exonérations en rapport avec les impôts, taxes, droits et redevances d'origine foncière, relevant de leurs compétences exclusives.

### 3.6.5. Axe Stratégique 5 : Sauvegardes environnementales et durabilité

#### *Programme 10 : Foncier et durabilité environnementale*

##### A. Objectif spécifique

- a. Assurer l'alignement écologique des stratégies, programmes et projets sectoriels relevant du foncier ou ayant une incidence foncière afin de réorienter les modèles de développement, de production et de consommation vers le nouveau paradigme écologique.

##### B. Actions prioritaires

- a. *Mettre en place un cadre d'actions pour assurer, en collaboration avec l'Agence Congolaise de l'Environnement, le respect de tous les mécanismes procéduraux de protection de l'environnement prévus par la loi dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies, plans, programmes et projets fonciers susceptibles de générer des impacts environnementaux et sociaux. D'ici à 2025, ce cadre est mis en place, est rendu opérationnel et permet d'amorcer le respect des sauvegardes environnementales dans tous les processus de gouvernance foncière.*
- b. *Intégrer la transition écologique et la préservation du capital naturel dans la gestion foncière et territoriale, incluant aménagement urbain, développement rural et planification de développement à l'échelle décentralisée. D'ici à 2030, en collaboration avec l'Agence Congolaise pour la Transition Écologique et Développement Durable, la stratégie pour la transition écologique dans les investissements fonciers est adoptée et mise en œuvre.*
- c. *Inscrire la gouvernance foncière au cœur du développement durable. D'ici à 2030, la gouvernance foncière s'inscrit effectivement dans une démarche de transition vers l'économie verte.*

##### C. Orientations stratégiques

En vue de faire face aux enjeux environnementaux et d'assurer la transition de la gouvernance foncière vers l'économie verte, les lignes directrices suivantes sont arrêtées :

*Ligne Directrice 1 : De la protection du capital naturel dans l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Foncier National et de tous ses programmes et projets*

L'État s'engage à assurer, tant dans la conception que dans la mise en œuvre du Plan Foncier National, une gestion durable et efficace des terres, reposant sur une approche intégrée, qui allie la productivité des terres et les facteurs sociaux et écologiques. A cet effet, il veillera à faire respecter tous les mécanismes procéduraux de protection de l'environnement prévus par la loi dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies, plans, programmes et projets fonciers susceptibles de générer des impacts environnementaux et sociaux. Il veillera, à ce titre, à ce que les programmes et projets fonciers qu'il autorise ne génèrent ni la pollution des sols et des eaux, ni des atteintes graves à la biodiversité ou à l'intégrité des milieux naturels sensibles.

*Ligne Directrice 1 : De la transition écologique dans les processus de gouvernance foncière*

L'État s'oblige, conformément à l'Accord de Paris, à entreprendre des actions prioritaires pour les secteurs agricoles et de l'utilisation durable et responsable des terres dans sa contribution déterminée au niveau national. Il s'oblige, à ce titre, d'intégrer dans son Plan Foncier National, des actions qui visent à : i) garantir la perméabilité des sols, ii) maintenir leur capacité à séquestrer le carbone, essentielle aux cycles de l'eau et de l'air, iii) assurer le renouvellement de la biomasse et l'entretien de la fertilité des sols, iv) appliquer les concepts et principes écologiques à l'agriculture.

## IV : Dispositif de mise en œuvre et de suivi et évaluation

Adoptée en Conseil des Ministres, à la suite de sa validation par toutes les parties prenantes, la présente politique est consacrée par décret du Premier Ministre.

Elle traduit le consensus national sur le diagnostic et les priorités du secteur foncier, et devient désormais le cadre de référence par excellence pour guider les actions de l'État, des provinces, des entités territoriales décentralisées, de tous les services et établissements publics, de tous les acteurs non gouvernementaux ainsi que des partenaires au développement dans leurs interventions sur le secteur foncier et immobilier.

Il s'agit maintenant d'avancer dans la voie de sa mise en œuvre sur le fond des priorités et des orientations stratégiques, tels qu'elles sont ici formulées. Il s'agit également d'assurer, le cas échéant, l'évaluation et le suivi de cette mise en œuvre, afin de disposer des bases avérées pour des ajustements nécessaires, au fur et à mesure.

Dans cette perspective, le présent chapitre présente le dispositif institutionnel et programmatique à la fois pour assurer sa mise en œuvre et le suivi et évaluation des actions qui seront entreprises.

### 4.1. Dispositif de mise en œuvre

La mise en œuvre de la présente politique sera poursuivie par trois types d'action. La première est d'ordre programmatique et consiste dans l'élaboration du Plan Foncier National. La seconde est d'ordre institutionnel et présente les arrangements institutionnels envisagés pour l'opérationnalisation des priorités ici identifiées. Et la troisième est d'ordre financier et consiste dans la sécurisation des financements nécessaires en appui à l'opérationnalisation de la présente politique.

#### 4.1.1. Cadre programmatique de la mise en œuvre

Le Plan Foncier National est le cadre programmatique de la mise en œuvre de la Politique Foncière Nationale. Il a pour vocation d'assurer la planification de la mise en œuvre des priorités de cette politique, selon le court, le moyen et le long terme, à travers les différents programmes thématiques, tels qu'ils ressortent du chapitre 3 de la présente politique, et sans que ceux-ci de soient limitatifs.

Les composantes du Plan Foncier National sont articulées de manière à traduire les différents programmes et les différents axes thématiques, dont ces programmes relèvent, tels qu'ils découlent de la présente politique foncière nationale, dont ci-après la structure :

Axe Stratégique 1 : Amélioration du système de tenure des terres

*Programme 1 : Cadre juridique et sécurisation foncière*

*Programme 2 : Engagements internationaux et régionaux souscrits et leur réception*

Axe Stratégique 2 : Renforcement des capacités de l'administration foncière, décentralisation technique et coordination intersectorielle.

*Programme 3 : Réforme et renforcement des capacités de l'administration foncière*

*Programme 4 : Décentralisation technique*

*Programme 5 : Coordination intersectorielle dans la gestion du foncier.*

Axe Stratégique 3 : Sauvegardes sociales et gouvernance foncière

*Programme 6 : Justice sociale et accès à la terre*

*Programme 7 : Gestion des incidences foncières de tous les types de migrations*

*Programme 8 : Participation publique et accès à la justice*

Axe Stratégique 4 : Attractivité et productivité des terres

*Programme 9 : Foncier, croissance économique et réduction de la pauvreté*

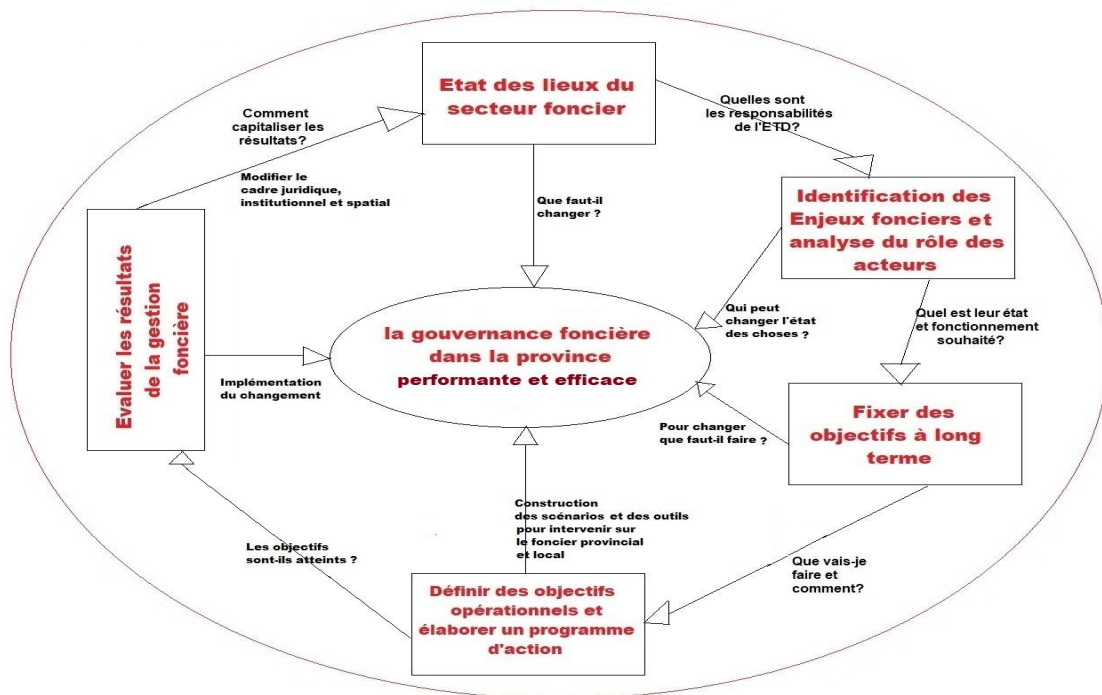
Axe Stratégique 5 : Sauvegardes environnementales et durabilité

*Programme 10 : Foncier et durabilité environnementale*

Les priorités identifiées dans la politique foncière nationale seront complétées par les éléments convergents des stratégies provinciales d'intervention foncière et capitalisés dans le plan foncier national. La conception des programmes de mise en œuvre suivra les phases décrites dans la feuille de route de la réforme foncière, à savoir : 1) Organisation d'une enquête et des consultations publiques en vue de l'élaboration d'un plan d'action opérationnelle ; 2) Construction d'un consensus sur les stratégies de mise en œuvre ; 3) Conception et exécution des projets pilotes ; 4) Validation du plan d'action et mobilisation des financements ; 5) Redéfinition des compétences des services intervenant dans la mise en œuvre de la politique foncière ; 6) Création et opérationnalité d'une Agence de la mise en œuvre des programmes et projets ; 7) Evaluation a priori de l'impact du processus de mise en œuvre de la politique foncière.

Quant aux stratégies provinciales d'intervention foncière, leur élaboration obéira aux étapes suivantes : 1. Dresser un état de lieux et identifier les enjeux fonciers ; 2. Choisir les modalités d'intervention foncière et les opérateurs fonciers ; 3. Combiner et sélectionner les outils fonciers ; 4. Organiser la veille foncière et réaliser l'animation foncière ; 5. Inventorier le patrimoine foncier en faveur de la REDD+ ( L'inventaire des zones naturelles, agricoles, à dévitaliser et les zones urbaines ou urbanisables ; Les concessions privées et le domaine de l'Etat ; Le domaine public et le domaine privé des personnes publiques) ; 6. Évaluer a priori la stratégie foncière ( L'évaluation sur le plan foncier et l'évaluation de l'impact sur la biodiversité)

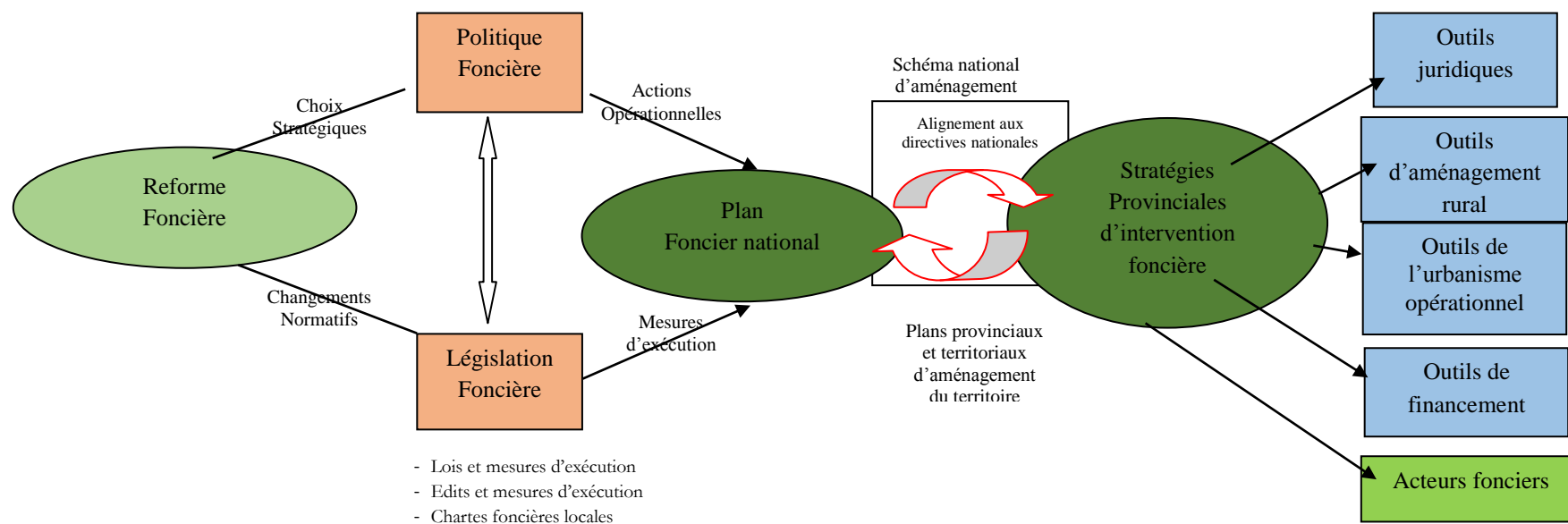
Des guides techniques pour l'élaboration de ces instruments techniques de la politique foncière nationale seront élaborés pour standardiser les procédures et les pratiques. Le cadre systémique et opérationnel à l'échelle des provinces peut être ainsi schématisé :



La construction des articulations entre le Plan foncier national et les stratégies provinciales d'intervention foncière impliquera inévitablement les instances responsables de l'aménagement du territoire. Autant le plan foncier national aura un lien presque génétique avec le schéma national d'aménagement du territoire, autant les SPIF auront un lien avec les plans provinciaux, territoriaux et locaux d'aménagement du territoire. Des espaces de dialogue entre les responsables de la mise en œuvre de ces deux politiques seront institués au niveau national et provincial.

Il faudra, au demeurant, formaliser le lien entre l'Aménagement du Territoire et les autres politiques sectorielles et de préciser les rôles respectifs du Ministère en charge de la planification du développement national et le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire. Le rapport au Plan foncier national en particulier devra être explicité pour faciliter l'élaboration des stratégies provinciales d'intervention foncière.





Outre les objectifs et les résultats recherchés, le Plan indiquera le chronogramme pour la réalisation de différentes activités prévues par ses programmes, leurs estimations budgétaires correspondantes et donnera un aperçu global de la méthodologie de leur mise en œuvre.

La CONAREF, dans sa configuration institutionnelle actuelle, restera responsable de l'élaboration et de la validation du Plan Foncier National, à travers ses organes statutaires, suivant leurs mandats respectifs. Les Ministres provinciaux des Affaires Foncières, appuyés par les Coordinations provinciales de la CONAREF, seront responsables de l'élaboration des stratégies provinciales d'intervention foncière.

#### 4.1.2. Cadre institutionnel de la mise en œuvre

**Maitre d'ouvrage** - Le Ministère ayant les Affaires Foncières dans ses attributions sera le principal responsable de la mise en œuvre de la présente Politique.

A ce titre, il s'appuiera respectivement sur : a) le Secrétariat Général aux Affaires Étrangères, ses différentes directions et services publics internes, b) les ministères provinciaux et les locaux ayant les affaires foncières dans leurs attributions ainsi que c) les autres ministères ayant des attributions connexes au foncier et leurs services internes ; et ce, à tous les échelons territoriaux.

Il impliquera dans cette mise en œuvre tous les autres acteurs non gouvernementaux opérant dans le secteur foncier et dans tous les secteurs ayant des incidences sur les terres. Le Plan Foncier National et ses différents programmes préciseront la répartition des rôles et des responsabilités entre les acteurs officiels et non officiels, gouvernementaux et non gouvernementaux.

Pour élaborer les stratégies foncières provinciales, il sera indispensable d'organiser des comités de suivi spécifiques réunissant des représentants des différentes parties prenantes. Ces comités pourront utilement être rattachés à des comités provinciaux de pilotage, afin que ceux-ci en valident les conclusions. Les participants potentiels peuvent être des représentants de l'administration en charge de la gestion des terres ; représentants des propriétaires et des usagers (riverains, exploitants agricoles) concernés par des secteurs à enjeux ; représentants des institutions publiques de l'Etat des entités territoriales : décentralisées et déconcentrées ; représentants des porteurs des projets fonciers.

Un comité technique réunissant les représentants des services techniques responsables de chaque politique sectorielle d'aménagement concernée, pourra être institué notamment sur la 1<sup>ère</sup> phase qui vise à établir une cartographie croisée des enjeux de gestion des terres. Au-delà de ce comité de suivi, des informations ou consultations pourront être faites auprès de groupes de communes, en particulier sur les secteurs où les évolutions foncières pourraient être les plus importantes.

Pour assurer la veille et l'animation foncières au niveau provincial, des observatoires fonciers provinciaux seront mis en place. En outre, des sociétés provinciales d'aménagement foncier et d'établissement rural seront créées pour faire évoluer les usages des terres vers la professionnalisation des activités agricoles et pastorales.

## 4.1.2. Cadre et stratégies de financement de la mise en œuvre de la politique foncière

### A. Cadre de financement<sup>6</sup>

Estimation globale indicative :

- **Coût estimatif indicatif global à l'horizon 2031 : USD 3 761 663 100,00 (3.76 Milliards)**
- Coût estimatif indicatif à court terme (2024) : USD 1 020 689 635,00 (1.02 Milliards)
- Coût estimatif indicatif à moyen terme (2026) : USD 1 280 680 635,00 (1.28 Milliards)
- Coût estimatif indicatif à long terme (2031) : USD 1 460 292 830,00 (1.46 Milliards)
- **Coût moyen annuel estimée à USD 376 166 310,00 (376Millions)**

### B. Objectifs :

Ce budget global permettra notamment de :

- a) Appuyer l'élaboration des stratégies provinciales d'intervention foncière ;
- b) Élaborer et opérationnaliser le Plan foncier national ;
- c) Aligner les directives provinciales aux directives nationales ;
- d) Renforcer les capacités de l'administration foncière à tous les échelons ;
- e) Améliorer la gouvernance foncière à tous les échelons

### C. Stratégies de financement

Plusieurs mécanismes de mobilisation des ressources financières sont envisagés :

- a) La mise à contribution du Fonds de Péréquation géré par la Caisse Nationale de Péréquation pour financer des projets et programmes d'investissement mieux identifiés dans le cadre programmatique pour les provinces et entre celles-ci et les entités territoriales décentralisées. Dans ce contexte des « dotations provinciales complémentaires » pourraient être affectées au financement des actions prévues ;
- b) L'affectation partielle et la mise à contribution des revenus émanant du processus de la REDD+, notamment les fonds issus de la vente des crédits carbone à travers le FONAREDD dans les PIREDD (programme intégré REDD+) ;
- c) L'utilisation judicieuse des recettes issues des droits, taxes et redevances sur le foncier prévu dans la nomenclature des actes générateurs des recettes tels que les droits, taxes et redevances sur le foncier sont les suivants :
  - Droits fixes d'enregistrement ;
  - Droits proportionnels d'enregistrement ;
  - Taxe spéciale sur le transfert des contrats de location ;
  - Produits des concessions ordinaires ;
  - Frais d'établissement des contrats en matière foncière ;
  - Frais de préparation et de vérification des actes ;
  - Copies des documents fonciers immobiliers et cadastraux ;
  - Consultation des registres fonciers, immobiliers et cadastraux ;
  - Frais de mesurage et de bornage des parcelles ;
  - Frais d'enquête et de constat en matière foncière ;
  - Conversion des titres ;

<sup>6</sup> Voir annexe 5.1.en EXCEL

- Produits des concessions perpétuelles ;
- Vente de biens privés immobiliers abondantes
- Amendes transactionnelles.

Contribution attendue du ministère des affaires foncières pour le budget 2022 :

- 63 270 662 260FC<sup>7</sup> soit environ **USD 31 635 331,13 (31.6 Millions)**
  - La mise en œuvre de la réforme foncière devrait à moyen terme permettre d'accroître les recettes du ministère à partir des ETD et des villes avec espoir de quintupler à moyen terme. De cette performance attendue du Ministère sur le budget national, un pourcentage pourrait de manière souveraine et annuelle être affecté à la mise en œuvre des actions de la réforme foncière.
- d. L'utilisation judicieuse des quotités sur les concessions agricoles, forestières, minières et des hydrocarbures.
- e. Les dons et legs destinés au secteur foncier ;

## 4.2. Dispositif de suivi – évaluation

A l'issue de l'adoption de la présente politique foncière, la CONAREF est appelée à poursuivre et à parachever les autres étapes de la feuille de route de la réforme foncière à savoir (1) la révision de la loi foncière, (2) la conception d'un programme de mise en œuvre et mise en cohérence des responsabilités institutionnelles, (3) la diffusion de l'information au public, formation et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre.

La mise en œuvre des orientations de la présente Politique fera l'objet d'un processus de suivi & évaluation.

Le suivi évaluation est une dimension essentielle pour le succès de la politique foncière. Il permet d'une part d'apprendre des succès de la mise en œuvre en vue de les améliorer et de les consolider et, d'autre part, d'apprendre des échecs et contraintes rencontrés, en vue d'éviter de continuer à les reproduire et ainsi de les corriger.

Comme pour toute évaluation, les indicateurs de suivi de la politique foncière doivent être spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement délimités.

Les principales fonctions de suivi & évaluation consistent dans les actions suivantes : i) suivi du processus ; ii) suivi des effets et changements observés au niveau des cibles principales aux niveaux national, provincial et local.

Le suivi itératif et systématique sera basé notamment sur des retours d'informations réguliers en prenant en compte les variations dans le temps et l'espace. Il combinera des mécanismes internes de suivi avec des systèmes indépendants ou externes. Le suivi interne sera effectué à travers des services adéquats au sein de l'administration. Les retours des activités de suivi ainsi que les rapports périodiques d'évaluation devront être utilisés pour consolider les acquis identifiés et corriger les insuffisances relevées.

Sur le plan institutionnel, la responsabilité en matière de suivi et évaluation de la politique foncière nationale est confiée à la CONAREF. Après la mise en œuvre des étapes citées ci-haut

---

<sup>7</sup> Taux de 1USD=2000CDF

de la feuille de route de la réforme foncière et des actions envisagées, le mandat de la CONAREF sera, dans les mêmes conditions de forme, revu et commué en Observatoire National du Foncier.

A ce titre, elle pourra poursuivre le mandat de la facilitation et de la coordination des interventions entre les partenaires techniques et financiers qui seront intéressés à assurer l'appui technique et financier pour la mise en œuvre des priorités de la présente politique.

### **4.3. Dispositif de gestion des risques liés à la mise en œuvre de la politique foncière nationale**

La politique foncière a aussi pris en compte un certain nombre des risques de sa mise en œuvre avec des suggestions de mitigation tel que repris en annexe 5.2.

## V. Annexes

### 5.1. Tableau budgétaire global indicatif à l'horizon 2031.



CONAREF Draft 1  
Budget politique fon

### 5.2. Risques de mise en œuvre et mesures de mitigation



Risque de mise en  
œuvre DPFN.docx