



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO MINISTÈRE DES AFFAIRES FONCIÈRES



CONAREF

Commission Nationale de la Réforme Foncière

DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE NATIONALE

DRAFT 1

DECEMBRE 2018



Table des matières

Chapitre 0 : Introduction générale	3
0.1. Mise en contexte : le secteur foncier en R. D. Congo et le processus de la réforme foncière.....	3
0.2. Analyse FFOM du projet de politique foncière : forces, faiblesses, opportunités et menaces	5
0.3. Les enjeux de la réforme foncière	7
Chapitre 1 : Nécessité d'une Politique Foncière Nationale	8
1.1. Repères historiques	8
1.2. Analyse des éléments contextuels de la réforme foncière.	15
Chapitre 2 : Processus d'élaboration de la Politique Foncière Nationale	24
2.1. Proposition d'un plan de travail stratégique pour la formulation de la Politique foncière Nationale.....	24
2.2. La réalisation d'une revue supplémentaire juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier.	24
2.3. L'élaboration de la première architecture du Document de politique foncière nationale.	24
2.4. Validation technique du Document de Politique Foncière Nationale.....	25
2.5. Validation politique du Document de Politique Foncière Nationale	25
Chapitre 3 : Vision, champ d'action, objectifs et mission	27
3.1. Vision de la Politique Foncière Nationale	27
3.2. Champ d'application de la Politique Foncière Nationale	27
3.3. Objectifs de la Politique Foncière Nationale	27
3.4. Mission de la Politique Foncière Nationale	27
3.5. Principes sous-tendant la formulation des options de la Politique Foncière Nationale	28
Chapitre 4 : Options fondamentales de la politique foncière	29
4.1. Dimension juridique: reconnaissance, certification et transfert des droits fonciers .	29
4.2. Dimension institutionnelle: Administration foncière, décentralisation, aspects transversaux et coordination intersectorielle.	39
4.3. Dimension politique: Redéfinition de la vocation et des fonctions du foncier et incidences foncières des mouvements migratoires, des déplacements massifs et des engagements souscrits au niveau international et régional.	45
4.4. Dimension sociale: conciliation du foncier traditionnel et du foncier moderne et renforcement de la participation des parties prenantes dans les processus décisionnels relatifs au foncier.	56
4.5. Dimension économique de la politique foncière nationale : amélioration de l'attractivité des terres congolaises, incitations pour des investissements agricoles productifs et rationalisation de la fiscalité et de la parafiscalité foncières	59
4.6. Dimension environnementale : Anticipation sur les migrations climatiques et protection de l'environnement	63
Chapitre 5. Dispositif de mise en œuvre de la Politique Foncière Nationale	68
Chapitre 6 : Dispositif de Suivi et évaluation de la politique foncière	71

Chapitre 0 : Introduction générale

0.1. Mise en contexte : le secteur foncier en R. D. Congo et le processus de la réforme foncière

La République démocratique du Congo s'est dotée d'un nouveau cadre programmatique du développement pour la période 2019-2050 dénommé "Programme National Stratégique du Développement" (PNSD), qui s'est donné comme vision de booster le développement économique et social du pays et de bâtir les fondements devant permettre de: (i) faire de la RDC un pays à revenu intermédiaire en 2021; (ii) accélérer la croissance et le développement social et hisser le pays au rang d'une économie émergente à l'horizon 2030 ; et (iii) élever le pays au rang des économies industrialisées à l'horizon 2050.

La présente Politique Foncière s'inscrit dans cette vision ainsi que dans la mise en œuvre des autres documents programmatiques adoptés par le Gouvernement Congolais, dont la Matrice de Gouvernance¹, la Stratégie Cadre National REDD² et son Plan d'Investissement REDD+ initial³.

La formulation de cette politique intervient dans un contexte international caractérisé par un bilan des ressources en terres de plus en plus alarmant, tandis qu'au niveau national, le pays continue d'enregistrer une augmentation fulgurante de la demande des surfaces terrestres pour divers usages sectoriels.

A l'échelle du globe, ce bilan indique que les terres émergées ne représentent à peine que 29% (voir l'encadré ci-dessous). A cette considération liée aux aspects physiques de la Terre, s'ajoute notamment le besoin de satisfaire la demande toujours ascendante en produits alimentaires et agricoles au bénéfice d'une population mondiale, dont les prévisions de croissance montrent que d'ici 2050, elle pourra partir de 7,6 milliards de personnes aujourd'hui à 9,8 milliards (Rapport 2017, Division Population du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies).

¹ Depuis le mois de mai 2013, le Gouvernement de la RDC et ses bailleurs de fonds ont conjointement convenu d'une nouvelle **matrice de Gouvernance** en vue, notamment, de : i) renforcer la transparence dans la gestion des ressources naturelles ; ii) améliorer le climat des affaires ; iii) et améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources issues du secteur extractif. Cette matrice de gouvernance économique prend en compte les évolutions de la REDD+. Contrairement à la première version du DCSRП essentiellement orientée vers une croissance économique soutenue, la dernière version a intégré les aspects en rapport avec le programme national REDD+

² **La stratégie cadre** présente une vision claire des grandes options programmatiques de la REDD+ en RDC, ainsi que les activités à réaliser sur la période 2013-2016. Il fut adopté en Conseil des Ministres en novembre 2012. Il vise à stabiliser le couvert forestier à 63,5% du territoire national à partir de 2030, et à le maintenir par la suite. Ses objectifs sont larges, multisectoriels et transversaux. Elle est déclinée en un ambitieux programme d'investissement REDD+ validé le 13 août 2013 par toutes les parties prenantes et chiffré à 200 millions de dollars, pour la période de 4 ans (2013-2016) et articulé autour des 7 piliers suivants: Gouvernance, Agriculture, Energie, Forêt, Foncier, Aménagement du Territoire, Démographie.

³ **Le Plan d'Investissement REDD+** est un document de mise en œuvre de la Stratégie Nationale Cadre pour les six prochaines années (2015-2020). Il a été adopté par le Gouvernement comme un cadre de mobilisation des financements nécessaires pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale cadre REDD+ au travers d'une capitalisation du Fonds National REDD+. Il combine le renforcement continu des capacités nationales avec des activités ciblées sur : i) des réformes et des programmes sectoriels à l'échelle nationale coordonnées avec ii) des investissements intégrés et innovants au niveau provincial, afin de doter le pays de modèles de développement durable. Il vise à attirer et guider des financements internationaux et nationaux pour la mise en œuvre de la REDD+ dans le pays, ainsi qu'aligner d'autres investissements nécessaires pour l'avancement du pays vers le développement vert.

La disponibilité des ressources en terres pour l'agriculture et l'alimentation mondiales est, dès lors, physiquement limitée. Mais, elle est davantage mise en mal par d'autres facteurs externes qui émergent, dont les changements et les migrations climatiques ainsi que la rude compétition pour l'accès à la terre, qui découlent de la nécessité de développer d'autres secteurs, aussi importants et stratégiques pour un pays comme la RDC. Un autre facteur qui vient assombrir ce tableau au niveau global est la diminution de l'aide au développement allouée au secteur de la terre⁴. Ce contexte international spécifique a été pris en compte dans la formulation de la présente Politique.

Bilan des ressources en terres à l'échelle globale

- 29% des terres émergées (14.900 millions d'hectares); dont seulement 22% sont africaines;
- 22% seulement sont cultivables (3.278 millions d'hectares); de nombreuses surfaces étant constituées de déserts (17%), de glaces (10%), de pentes trop fortes (18%) ou tout simplement frappées par un climat trop froid (16%), etc.
- 71% des terres émergées se trouvent dans l'hémisphère Nord (au dessus de l'Equateur)
- 2,5% des eaux planétaires sont douces (donc utilisable pour l'agriculture

Avec ses 135 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 important d'Afrique), la RDC aurait pu, à elle seule, constituer une part importante de la réponse aux enjeux fonciers nationaux et globaux tels qu'exposés ci-dessus. Mais l'absence d'une politique foncière nationale à jour et l'anachronisme du régime foncier actuel issu de la loi du 20 juillet 1973 n'ont pas permis au pays de mettre à contribution son important capital foncier. La formulation de la présente Politique s'inscrit dans ce contexte spécifique, avec l'ambition de :

- a. lever de nouvelles options fondamentales pour la gouvernance foncière plus adaptées aux défis du moment ;
- b. corriger les injustices héritées du passé (lointain et proche) ;
- c. clarifier le statut des droits fonciers des communautés locales et le régime de la tenure coutumière ;
- d. apporter une réponse nationale aux situations de dénis de droits foncier et de restrictions d'accès à la terre, notamment par certains groupes sociaux, dont les peuples autochtones pygmées, les femmes et les enfants ;
- e. rationaliser le régime foncier et immobilier en général ;
- f. actualiser et harmoniser le cadre juridique du foncier ;
- g. harmoniser le cadre institutionnel du foncier et coordonner les interventions dans le secteur ;
- h. décentraliser la gestion foncière ;
- i. améliorer le management du secteur foncier ;
- j. faire du foncier le moteur du développement économique ;
- k. réduire et prévenir les conflits fonciers ;
- l. mettre en adéquation la loi, les institutions, l'économie et la société ;
- m. discipliner les conduites sociales, spécialement celles des agents chargés de l'application des textes juridiques régissant le foncier, etc.

⁴FAO, l'Etat des ressources en eau et en terre pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde, Rapport Synthèse, 2011, p. 11.

Enfin, il est essentiel de rappeler que l'option levée par le Gouvernement de la République a été de construire la présente Politique avec toutes les composantes de la société congolaise, représentant, de manière aussi diverses que variée, différents intérêts sur les questions foncières et les autres problèm

atiques connexes. La volonté politique, telle qu'exprimée par le Président de la République, et relayée par les différents ministres qui se sont succédés à la tête du Ministère des Affaires Foncières, a été de doter le pays d'une politique foncière nationale véritablement consensuelle, dans laquelle toutes les parties prenantes allaient se reconnaître et qui devrait servir de repère au législateur pour l'adoption d'une nouvelle loi foncière nationale, qui lui soit mieux assortie.

Aujourd'hui, le pari semble avoir été gagné, quand bien même il reste, et les congolais en sont conscients, les défis de la mise en œuvre. Il est donc à espérer que le même élan qui a été observé pour la production du Document de Politique va se poursuivre dans le sens d'avoir un processus d'application qui soit l'un des plus apaisé possible.

0.2. Analyse FFOM du projet de politique foncière : forces, faiblesses, opportunités et menaces

0.2.1. Forces

- a. **Une volonté politique clairement affichée de mener le pays dans la réforme foncière dans une démarche ouverte et transparente.** La réforme foncière est sous-tendue par un certain nombre d'instruments de gouvernance qui soulignent la volonté politique non seulement d'engager le pays dans la réforme, mais aussi de la mener avec toutes les composantes de la vie nationale **dans le cadre d'un processus participatif et transparent.** (Voir le Programme du Gouvernement 2011 à 2016, la Stratégie Cadre National REDD+ et son Plan d'Investissement, la Matrice de Gouvernance Economique, les différents discours du Chef de l'Etat et du Ministre ayant les Affaires Foncières dans ses attributions) ;
- b. **La mise en place d'un cadre institutionnel participatif de prise en charge du processus de la réforme foncière.** Après avoir lancé la réforme foncière en juillet 2012, le Gouvernement, par décret du Premier Ministre n° 13/016 du 31 mai 2013, a procédé à la création de la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF), instance multi-acteurs ouverte, dans sa composition, à toutes les parties prenantes (secteur privé, organisations de la société civile, autorités traditionnelles du Congo et toutes les administrations et autorités nationales ayant des compétences liées au foncier). Sa mission est de porter et mettre en œuvre le Programme de la Réforme Foncière. Toutes les activités de la réforme foncière, y compris l'élaboration du Document de Politique Foncière Nationale et les consultations auxquelles il donné lieu ont été réalisées par la CONAREF. Elle a été relayée au niveau provincial par des coordinations provinciales, qui ont servi comme ancrage pour mener les consultations provinciales.
- c. **Elaboration du Document Programmatique de la Réforme Foncière.** C'est le cadre programmatique du processus de la réforme foncière. Il demeure le principal cadre de référence pour toutes les activités liées à la réforme foncière. Il a largement servi de balise pour la définition de la présente Politique.

- d. **L'accompagnement des partenaires techniques et financiers (PTF).** En raison de son importance pour la consolidation du processus REDD+ (Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts), cette réforme a bénéficié d'un appui financier du Gouvernement Norvégien à travers le Fonds National REDD+, dont la gestion a été confiée à l'ONU-Habitat, qui a assuré la coordination des appuis des PTF tout au long du processus. DFID, à travers l'ONU-Habitat et la Coopération Suisse compte aussi au nombre de principaux partenaires techniques et financiers du processus de la réforme foncière en RDC.

0.2.2. Faiblesses

- a. **Limitations des fonds en appui au processus de la réforme foncière.** Les fonds destinés à la réforme foncière ne représentent à peine que 7 millions de dollars américains, pour un territoire aussi vaste que la RDC et de laquelle il était attendues l'implication de toutes les parties prenantes, localisées aux différentes échelles territoriales. Face à la réalité, la CONAREF a dû opter pour des approches consultatives simplifiées, de manière à conférer à la présente Politique la portée consensuelle qu'elle requerrait.
- b. **L'impréparation de certains groupes de parties prenantes face aux thématiques sensibles de la réforme foncière.** En dehors des organisations de la société civile, qui avaient un plaidoyer plus ou moins clair, d'autres groupes des parties prenantes n'ont pas semblé avoir des documents structurés de plaidoyer pour faire valoir leurs intérêts. Ce qui n'a pas suffisamment aidé dans la conciliation et l'arbitrage des intérêts autour des constructions thématiques de la présente Politique.

0.2.3. Opportunités

- a. **La Stratégie Cadre National REDD+.** Le fait que la réforme foncière ait déjà été lancée au moment où la RDC venait d'adopter cette Stratégie a constitué une opportunité indéniable, en ce que le Fonds National REDD+, le bras financier de la Stratégie, renfermait déjà les fonds nécessaires à la conduite de la réforme foncière. Ce fait a largement contribué à faire avancer le processus de la réforme foncière.
- b. **L'existence d'initiatives et études ayant déblayé le terrain à la conduite de la réforme foncière.** En effet, avant le lancement de la réforme foncière, un certain nombre d'initiatives, en termes d'études, d'expériences pilotes et autres initiatives ont été menées sur le terrain et ont permis de constituer un stock d'informations pertinentes, qui ont été mises à contribution à l'occasion de la formulation de la présente Politique. C'est notamment le cas de (des) :
- i. LGAF (Land Governance Assessment, Framework) et la Revue du Secteur Foncier, deux initiatives de la Banque Mondiale, en collaboration avec l'organisation CODELT ;
 - ii. initiatives de l'ONU-Habitat à l'Est de la RDC, et plus spécialement dans le cadre de la médiation foncière et d'autres études commanditées par la Coopération Suisse dans la même partie du pays,
 - iii. la SNE (Stratégie Nationale d'Engagement pour une gouvernance foncière pro-pauvre) de l'ILC (International Land Coalition), etc.

0.2.4. Menaces

- a. **Instabilité politique et institutionnelle.** La CONAREF a été quelques fois victime des changements fréquents intervenus à la tête du Ministère des Affaires Foncières, du fait des remaniements ministériels. A chaque nouveau cabinet, il y avait un temps d'arrêt, le temps de permettre au nouveau cabinet de comprendre et de s'impliquer. D'autres ont été plus enclins à tout recommencer en changeant radicalement les articulations existantes. Certains retards dans le processus trouvent là leur explication.
- b. **Intransigeance de certains groupes de parties prenantes.** Le consensus entre les parties prenantes n'a pas été aisé à réaliser, étant donné l'intransigeance de certaines catégories d'acteurs. C'est la démarche de dialogue préconisée par la CONAREF qui a permis de mieux gérer cette menace. L'approche NES ILC y ayant aussi contribué.
- c. **La perspective électorale en cours.** Les résultats du processus électoral en cours, l'un des plus

0.3. Les enjeux de la réforme foncière

Globalement, les enjeux de la réforme foncière en RDC se résument dans le seul souci de CREER LES CONDITIONS DE LA BONNE GOUVERNANCE FONCIERE ; laquelle implique des :

- a) 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 discriminées ;
- b) processus administratifs d'implémentation des règles garantissant à tous l'accès, l'utilisation et la sécurité de la tenure foncière ;
- c) structures de mise en œuvre des règles caractérisées par la transparence, la participation et la redevabilité ;
- d) efficacité économique et sociale des décisions d'application des règles ;
- e) gestion équitable d'intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils donnent lieu ;
- f) préservation des équilibres écologiques.

Chapitre 1 : Nécessité d'une Politique Foncière Nationale

Le pourquoi de la réforme,

Il faut le rechercher à la fois dans l'histoire du régime foncier congolais et dans un certain nombre de facteurs tirés de différents contextes de la vie nationale ; lesquels, mis ensemble, incitent au constat de l'inadéquation et des écueils du régime foncier et immobilier actuel, tout en fondant en même temps les mérites d'une nouvelle politique foncière.

A cet effet, il est fait ci-après un bref aperçu historique du régime foncier (repères historiques), suivi d'un certain nombre de constats majeurs (analyse contextuelle), qui ont fait inscrire la réforme foncière au titre de priorités nationales actuelles.

1.1. 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.

1.1.1. Les systèmes fonciers traditionnels

Avant le contact formel avec la civilisation occidentale, le rapport de la Commission pour l'étude du problème au Congo Belge suggère à l'instar de G. Malengreau 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 linéaires 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 : « 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 rigidement délimités » (p. 51).

Les sociétés à structures politiques centralisées sont 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, exerce un dominium 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 également, relativement aux systèmes fonciers : les systèmes à clientèle et les Etats de conquête.

Les structures politiques à système de clientèle se rencontrent dans les sociétés pastorales du Kivu. Le titre suprême de la propriété foncière réside dans la personne du chef et de ses fonctionnaires politiques. Les droits de propriété foncière n'appartiennent pas à des groupes de parenté localisés ; les droits d'usage s'ouvrent par les allégeances politiques, les paiements préalables des biens et les 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 des relations et 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 conservé aux groupes conquis leurs patrimoines fonciers. Ces derniers doivent toutefois 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 République Démocratique du Congo. 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 interlacustres du Kivu (Nande, Pere, Nyanga, Hunde, Banyarwanda 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.

1.1.2. Régime foncier colonial⁵

Le régime foncier colonial a deux phases importantes. La première, qui va du 26 février 1885 au 18 octobre 1908. La seconde, qui part du 18 octobre 1908 au 30 juin 1960.

1.1.2.1. Régime foncier colonial du 26 février 1885 au 18 octobre 1908.

L'œuvre coloniale a été amorcée avec la signature, « *au Nom du Dieu Tout Puissant* », de l'Acte de Berlin en date du 26 février 1885; lequel a donné lieu à la naissance de l'Etat Indépendant du Congo (EIC), dont les limites fixées correspondent à ce qui est devenu aujourd'hui la République Démocratique du Congo.

Cinq mois seulement après cette signature, l'Administrateur Général de l'EIC prit une Ordonnance relative à l'occupation des terres à travers tout le nouveau territoire. Cette Ordonnance ne comportait que deux articles. Le premier, qui interdisait toute signature des conventions avec les indigènes ayant pour objet l'occupation à un titre quelconque des terres, en dehors de l'intervention d'un officier public commis à cet effet par l'Administrateur général et d'après les règles que celui-ci aura déterminées dans chaque cas particulier.⁶ Le second, qui proclamait clairement que « *Nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes, ni de déposséder*

⁵ Cette partie historique a davantage puisé dans une étude récente très intéressante publiée en avril 2017 par European Scientific Journal Edition Vol.13, No.10 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431

⁶ En 1922, le 30 septembre, une ordonnance de l'Administrateur général au Congo déterminait la forme dans lesquelles ces contrats devraient être passés : ils devaient l'être sous forme authentique.

les indigènes des terres qu'ils occupent; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'État ».

Cette disposition introduisit ainsi la notion des terres vacantes, qui furent définies comme celles qui n'étaient ni habitées, ni mises en valeur par les populations dites indigènes, et qui, de droit, passaient pour des terres de l'Etat colonial. C'est cette notion nouvelle de « terres vacantes », qui va amorcer le processus de la dépossession foncière des sociétés traditionnelles à l'Etat moderne.

Plus tard, dans un souci de clarification de la tenure foncière des indigènes, et peut être aussi d'en limiter davantage la portée, le décret du 03 juin 1906 fut pris. Il institua « les terres indigènes », comme une catégorie à part entière, et les définissait comme celles que *les indigènes habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux*. Ce décret prévoyait, en outre, que la nature et l'étendue des droits d'occupation des indigènes devaient être déterminés et constatés officiellement et que la procédure selon laquelle ces droits seraient déterminés et le mode selon lequel ils seraient constatés, devraient être fixés ultérieurement par le Gouverneur général⁷.

Une dernière catégorie est celle des terres qui appartenaient aux non-indigènes, en vertu des contrats négociés avec les chefs traditionnels avant le 1^{er} juillet 1885 et qui furent reconduits, enregistrés au profit de leurs bénéficiaires européens et soumis au droit foncier moderne.

Il faut, par ailleurs, noter que, durant cette même période de l'EIC, au départ, c'est le régime foncier qui régissait en même temps l'accès aux autres ressources naturelles, en ce que les droits acquis sur une terre donnait droit à l'exploitation des autres ressources qui s'y trouvaient. Les règles édictées valent aussi bien pour les terres forestières que pour les terres non forestières, et s'appliquent de manière indistincte sur les terres et toutes les ressources naturelles associées.

Il a donc fallu attendre le boom de caoutchouc en 1888 pour voir émerger la nécessité pour le roi Léopold II d'organiser un régime spécifique pour la mise en valeur des autres ressources naturelles, distinct du régime foncier. Il le fit par son décret du 17 octobre 1889 sur l'exploitation du caoutchouc et des autres ressources naturelles⁸. Ce texte est considéré comme le premier en matière de régulation de l'exploitation des autres ressources naturelles autres que les terres. Il est aussi le premier à avoir institué la concession comme « mode d'accès » à ces ressources. Il sera suivi par quelques autres plus tard, dont le décret du 07 juillet 1898 sur le bois, qui a étendu le recours à la concession pour l'exploitation du bois d'œuvre.⁹ Le même modèle sera ensuite appliqué à l'exploitation minière, dont le démarrage coïncide avec l'effondrement des cours du caoutchouc en 1906, année où est constituée l'Union Minière du Haut Katanga (UMHK, devenue la Gécamines). Enfin, ce modèle va s'étendre concomitamment aux cultures de rente : palmier à huile (exploité notamment par la future multinationale Unilever), puis café-coton (Judicael&Mpoyi, 2010).

Il faut constater que l'intérêt du Roi Léopold 2 est d'abord focalisé, d'une part, sur l'impératif d'établir la maîtrise nécessaire sur l'espace physique de la colonie et de l'ouvrir amplement au marché et, de l'autre, sur la nécessité d'une intégration ou d'un mariage à établir entre le régime

⁷ Et c'est par décret du 31 mars 1934 que la procédure de détermination des droits des indigènes et le mode de constatation de leurs droits ont été fixés.

⁸ Bulletin Officiel 1889, n° 11, p. 218

⁹ décret du 7 juillet 1898 (Bulletin Officiel BO 1898, n° 7, p. 182) réservant l'exploitation des bois dans les forêts domaniales aux entreprises agissant par voie de concession d'exploitation ; décret du 4 avril 1934 (BO n° 5, 15 mai 1934, p. 421) constituant le premier instrument juridique en matière forestière pris par le Parlement belge ; décret du 13 juin 1936 (BO n° 7, 15 juillet 1936), complétant le décret de 1934 et équilibrant les droits d'accès et d'usage des forêts chez tous les indigènes.

foncier issu du droit occidental et le régime coutumier, dont il a cherché à restreindre au maximum l'étendue et la portée.

Cette construction juridique progressive durant l'EIC a donné lieu à l'émergence d'un certain nombre de concepts et principes, qui sous-tendent encore, jusqu'à ce jour, le régime foncier et immobilier actuel du pays, à savoir :

- a) **Le régime dualiste de la tenure foncière**, qui consacre la coexistence de deux types de droits primaires sur les fonds : i) les droits fonciers de l'Etat, qui découlent des « terres vacantes », elles-mêmes tirées des terres indigènes non mises en valeur par les indigènes, et ii) les droits fonciers des indigènes, qui correspondent aujourd'hui « droit foncier de jouissance collectif, reconnu aux communautés locales » par le régime foncier actuel ;
- b) **Le concept de « vacance des terres »**, qui doit être au préalable constatée, avant de créer des droits nouveaux sur une terre ; constat qui se fait moyennant une enquête publique, organisée aujourd'hui en matière foncière sous le concept d'enquête de vacance des terres, et dont la philosophie déclarée est de préserver la paix sociale entre le colonisateur et les populations locales, en faisant en sorte d'empêcher qu'une concession ne les lèse en portant sur des terres qu'ils possèdent.
- c) **Le concept de concession**, comme un mode d'accès pour l'exploitation commerciale des terres et des autres ressources associées.

1.1.2.2. Régime foncier colonial du 18 octobre 1908 au 30 juin 1960.

Cette période découle du Traité signé le 18 novembre 1907 entre le Royaume de Belgique et le Roi Léopold II, en vertu duquel ce dernier déclare céder au premier la souveraineté des territoires composant l'EIC, y compris tous les droits et obligations qui y étaient attachés. A son tour, l'Etat belge déclarait avoir accepté cette cession et faire siennes toutes les obligations de l'E.I.C. (...), et s'engageait à respecter les droits acquis légalement reconnus à des tiers indigènes et non indigènes.

Durant cette période, et sur les fondements déjà posés par le Roi Léopold II à travers l'Etat Indépendant du Congo, la Belgique va poursuivre la construction du régime foncier de ce qui est devenu sa Colonie, soit en adoptant au fur et à mesure les nouveaux textes juridiques, soit en complétant les textes déjà pris sous l'EIC.

Ainsi, un mois avant la signature du Traité susmentionné, la Belgique avait adopté la Charte Coloniale (document à valeur constitutionnelle) en date du 18 octobre 1908. Outre son article 5, qui assignait au Gouvernement de la Colonie entre autres missions, d'assurer le développement de la propriété, les dispositions de l'article 15 de cette Charte fixaient un régime provisoire en matière de cession et de concession des terres devenues domaniales.

Sous le Congo Belge, la catégorisation des terres demeure la même que celle de l'EIC. L'accès à la propriété privée des terres est rigoureusement réglementé. L'enquête de vacance des terres implique désormais les magistrats du parquet. Et les terres obtenues, non suivies de mise en valeur au retrait des contrats de concession (Rubbens, 1975).

Il fallut attendre le 06 février 1920 pour voir la première législation foncière du Congo Belge. Le décret du 06 février 1920 réglementait la transmission de la propriété immobilière. Il a structuré les dispositions éparses de l'EIC en matière d'enregistrement, de mesurage et de bornage des terres (Marlier Juste, 1933). En plus, à son article 36, il a institué le certificat d'enregistrement comme preuve de la propriété foncière des terres enregistrées. Pour sa validité, le certificat

d'enregistrement devait être établi par le conservateur des titres fonciers agissant au nom de la colonie. Les droits coutumiers des indigènes ne pouvaient faire l'objet d'aucun enregistrement (KifwabalaTekilezaya, 2003).

Cette disposition permettait de faire un grand pas vers la sécurisation des droits fonciers des particuliers. Les titulaires du certificat d'enregistrement voyaient leurs droits fonciers sécurisés. En effet, non seulement le certificat d'enregistrement faisait pleine foi du droit, des locations et des charges qu'il constate, mais aussi garantissait la responsabilité de la colonie en cas d'erreur commise par le conservateur des titres fonciers dans les opérations de constatation et de transfert (MuganguMatabaro, 1997).

Le 20 juillet 1920, un autre décret est pris afin d'organiser le régime de l'emphytéose et de la superficie. Il visait la conservation du patrimoine foncier par la colonie, en évitant le plus possible la pleine propriété par la généralisation de l'emphytéose qui n'opère pas le transfert de propriété du fonds concédé.

Le 31 mai 1934, un décret a été pris, qui institua l'enquête préalable à toute cession ou concession des terres situées hors des circonscriptions urbaines. Il stipulait en son article premier: *«Toute cession ou concession des terres domaniales est subordonnée à une enquête exécutée dans les formes et suivant les procédures prévues par le présent décret...l'enquête a pour but de constater la vacance des terres demandées en cession ou en concession, ainsi que la nature et l'étendu des droits que les indigènes pourraient avoir sur ces terres.»* Ce décret a abrogé le décret du 03 juin 1906 dans les dispositions sur la délimitation des terres indigènes sans par ailleurs fixer l'étendu et la consistance de droits des indigènes sur leurs terres.

Avec l'adoption de tous ces textes, la catégorisation des terres coloniales devient la suivante :

- a. Les terres indigènes toujours régies par les coutumes et usages locaux;
- b. Les terres enregistrées régies par le code civil livre II, œuvre de la Belgique comme Etat colonisateur du Congo. Par ailleurs, les terres acquises par les Congolais en vertu du décret du 10 février 1953 avaient un régime spécial, car les Congolais ne pouvaient les aliéner que sous certaines conditions ;
- c. Les terres vacantes;
- d. Les terres occupées dans les cités indigènes et les centres extra coutumiers (DhedyaLonu, 2015).

La distribution des terres congolaises en vue de promouvoir les investissements fonciers avait revêtu la modalité de cession de service public à des entreprises privées (comme le Comité Spécial du Katanga, la CSK ; la Compagnie des Chemins de Fer des Grands Lacs Africains, la CFL, pour le Maniema ; et le Comité National du Kivu, CNK (Kalambayi V., 1995). Ces entreprises, qui furent qualifiées de « compagnies à charte », jouissaient d'un véritable pouvoir concédant dans les limites territoriales qui ont été placées sous leur gestion, tandis que la Colonie elle-même avait conservé le pouvoir concédant sur les autres terres de la colonie.

1.1.3. Régime foncier postcolonial, allant du 30 juin 1960 jusqu'à ce jour

Le pays est devenu indépendant le 30 juin 1960. A partir de cette date, il faut distinguer deux périodes dans l'évolution du régime foncier: la période ayant précédé la loi dite foncière du 20

juillet 1973, telle que modifiée et complétée par le loi du 18 juillet 1980, et celle après la promulgation de cette loi.

1.1.3.1. Régime foncier d'avant le 20 juillet 1973

En ce qui concerne la gestion du domaine foncier durant cette période, deux étapes ont été observées. La première, qui a maintenu le régime foncier colonial et la seconde, qui a consacré la rupture avec le système colonial, sans pour autant remettre totalement en cause les principes qui ont été affirmés.

La période du maintien du régime foncier colonial. Lorsqu'elle accède à l'indépendance, la République Démocratique du Congo avait déjà adopté le 19 mai 1960 sa première Constitution connue sous le nom de la Loi Fondamentale. En son article 2, cette loi reconduit les textes juridiques du Congo Belge et à son article 14, proclame le respect des biens acquis suivant la loi, les édits et les coutumes et interdit l'expropriation, sauf pour cause d'utilité publique. Ainsi, au 30 juin 1960, les droits fonciers reconnus aux congolais, sont ceux résultant de l'Ordonnance du 1er juillet 1885, des décrets du 10 février 1953, du 23 février 1953 et du décret du 3 juin 1953. Il en a résulté les cinq catégories suivantes des terres : i) les terres non occupées par les indigènes, autochtones congolais, qui étaient considérées comme vacantes, et donc tombaient sous la propriété de l'Etat; ii) les terres occupées par les populations rurales : celles que ces derniers habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, qui sont dites indigènes et qui restent régies par les usages et les coutumes du milieu; iii) les terres concédées et cédées par le pouvoir colonial à des non indigènes sur lesquels ces derniers détiennent des titres et disposent d'un droit de propriété protégé par le code civil; iv) les terres accordées aux autochtones en vertu des décrets du 10 et 23 février 1953, sur lesquels ils avaient un droit de propriété limité; v) les terres sur lesquelles étaient greffé, en faveur des indigènes, un droit d'occupation précaire et révocable, appelé droit foncier spécial réglementaire (DhedyLonu, 1974).

La conséquence de ce maintien tient au fait que les dispositions prises par le Parlement Belge sous la colonisation continuent à s'appliquer aux congolais indépendants après le 30 juin 1960. Seuls deux textes ont été pris durant cette période, à savoir : la loi du 17 mai 1962 relative au droit d'enregistrement et l'ordonnance n° 98 du 13 mai 1963 relative aux mesurages et bornage des terres. Ils sont tous deux rentrés dans la ligne de l'exécution des textes coloniaux (KifwabalaTekilezaya, 2003).

La période de la rupture d'avec le régime foncier colonial. Cette rupture a été progressive. Elle a été amorcée avec l'adoption par référendum, le 1^{er} août 1964, de la Constitution dite de Luluabourg ; laquelle, d'une part, proclame le droit à la propriété foncière qu'elle protège contre les expropriations abusives et, d'autre part, renvoie l'organisation du régime foncier à l'autorité d'une loi fédérale. Ensuite est venue l'ordonnance-loi n° 66-343 du 07 juin 1966, connue sous le nom de la « loi Bakajika », du nom du député qui en avait pris l'initiative et qui avait rédigé le projet initial. Cette ordonnance avait reconnu à l'Etat congolais le droit de reprise des droits fonciers, forestiers et miniers cédés ou concédés avant le 30 juin 1960 (date de l'indépendance du pays) et décidait que ce dernier allait procéder souverainement à une nouvelle répartition des droits d'exploitation ou de gestion de ses ressources naturelles, foncières, forestières et minières.

En date du 31 décembre 1971, soit cinq ans après, le Parlement vota deux lois : la loi n° 71-008 et celle n° 71-009. La première portait modification de la constitution du 03 juin 1967 et y insérait

une nouvelle disposition ainsi libellée (article 14 bis) : « *Le sol et le sous-sol zairois ainsi que leurs produits naturels appartiennent à l'Etat ; la loi fixe les conditions de leurs cessions et concessions, de leur reprise et rétrocession. Toutefois, la reprise ou la rétrocession en cas de non mise en valeur ne donne lieu à aucune indemnité.* La seconde assurait à la République la plénitude et la libre disposition de tous ses droits sur le sol, le sous-sol et les ressources naturelles non mises en valeur. Elle décidera la reprise par l'Etat congolais de la pleine et libre disposition de tous ses droits sur le sol, le sous-sol et les ressources naturelles concédées ou cédées avant le 1^{er} janvier 1972 à des personnes physiques ou morales qui n'en ont pas assuré la mise en valeur. Enfin, elle déclarait annulés les certificats d'enregistrement relatifs aux biens concernés et abrogée l'ordonnance loi n° 66-343 du 07 juin 1966, examinée précédemment. C'est à la suite de ces textes qu'en date du 20 juillet 1973 sera promulguée la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, qui fut modifiée et complétée une seule fois par la loi n° 080-008 du 18 juillet 1980. C'est donc cette loi qui régit encore les terres jusqu'à ce jour.

1.1.3.2. L'économie générale de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973

L'économie générale du régime foncier actuel repose sur la proclamation du principe de l'appartenance de toutes les terres à l'Etat congolais, faite à l'article 53 de la loi, qui précise, du reste, que « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* ». Cette loi a supprimé la classification des terres domaniales et enregistrées d'un côté et des terres indigènes, de l'autre. Il a uniformisé le droit foncier, en domanialisant toutes les terres. Il n'existe plus de terres « indigènes ». En lieu et place, elle reconnaît aux indigènes, devenus désormais « communautés locales », un droit foncier de jouissance collectif sur les terres qu'elles occupent. Les terres qu'elles occupent sont définies comme « *celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque - individuelle ou collective - conformément aux coutumes et usages locaux* » (article 388).

On peut constater que, contrairement aux droits de jouissance reconnus aux personnes physiques et morales et autres entités, qui sont clairement définis et organisés dans la loi du 20 juillet 1973 sous le concept de « concession foncière », les droits de jouissance des communautés locales ne sont ni définis, ni organisés¹⁰. En son article 389, la loi du 20 juillet 1973 renvoie à la signature d'une ordonnance présidentielle¹¹, pour combler cette lacune. Malheureusement, cette ordonnance n'a jamais été prise jusqu'à ce jour. Ce vide juridique est à la base de nombreux problèmes fonciers sur les terres rurales.

Pour le reste, le patrimoine foncier de l'Etat comprend désormais un domaine public et un domaine privé. Le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public, tandis que le domaine privé est fait de toutes les autres terres. Les terres du domaine public sont inconcessibles, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'octroi de droits, sous forme d'une concession de droit privé ou des droits d'exploitation quelconques, tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées¹². Seules les terres qui relèvent du domaine privé de l'Etat sont concessibles et susceptibles d'être grevées des droits d'exploitation.

¹⁰ Le législateur a même évité de les désigner sous l'appellation de concession.

¹¹ A ce jour, on parlerait de décret présidentiel.

¹² Ces terres, par contre, peuvent faire l'objet de concession administrative, qui est définie comme un droit d'occupation accordée sur le domaine public par l'autorité administrative à un particulier ou à une personne morale de droit privé. Exemple, l'occupation de voirie qui est un contrat régi par le droit administratif donnant droit à un particulier d'occuper un espace du domaine public sans qu'il n'ait aucun droit réel sur le bien, objet du contrat. Et, en cas d'atteinte à ce droit, son titulaire a droit à une indemnité.

L'Etat Congolais étant donc le seul propriétaire des terres, toutes les autres personnes ne peuvent en détenir qu'un droit de jouissance dénommé « concession ». Et l'article 61 définit la concession foncière comme un contrat par lequel l'Etat reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou de droit public, un droit de jouissance sur un fonds aux conditions et modalités prévues par la loi et ses mesures d'exécution.

Les terres concessibles du domaine privé de l'Etat sont soit urbaines, c'est-à-dire comprises dans les limites des entités administratives déclarées urbaines par les lois ou règlements en vigueur, soit rurales.

Ce droit de jouissance sur le fonds est envisagé distinctement du droit sur les immeubles qui y sont incorporés qui, lui, peut être un droit de propriété. Cependant qu'il s'agisse du droit de concession foncière ou du droit de propriété sur un immeuble incorporé dans le sol, l'un ou l'autre n'existe légalement qu'en vertu d'un certificat d'enregistrement. Le Certificat d'enregistrement est donc un titre de concession foncière et ou de propriété immobilière, enregistrée(s) conformément à la loi par un fonctionnaire, le Conservateur des Titres fonciers et Immobiliers (article 59). Ainsi, seul le certificat d'enregistrement consacre légalement l'existence des différentes concessions foncières organisées par la loi, à savoir :

- a) La concession perpétuelle, art. 57, 80-108 ;
- b) Les concessions ordinaires, art 57, 61, 109 et suivants, qui comprennent : i) l'emphytéose : art 110 à 122 et 146 à 147 ; la superficie : art 123 à 131 et 146 à 147 ; iii) l'usufruit : art- 132 à 140 ; iv) l'usage : art 141 à 143 ; v) la location : art 144, 148 à 152 ; v) la concession ordinaire, attribuée aux personnes physiques étrangères ou aux personnes morales.

1.2. Analyse des éléments contextuels de la réforme foncière.

Plutôt que d'être un instrument de pacification sociale et l'un des vecteurs du développement économique, le système de gouvernance foncière en place a abouti à des résultats mitigés liés à des facteurs observés, aussi divers que variés, qui accroissent la pression sur les terres, en réduisent l'attractivité et la productivité pour les investissements, et affectent les retombées positives que le pays aurait pu en tirer à la fois sur le plan économique, social et environnemental.

Ces facteurs, qui fondent la justification même de cette réforme, sont présentés ci-après, selon les différents contextes dans lesquels ils se posent, à savoir : i) le contexte juridique et institutionnel ; ii) le contexte administratif ; iii) le contexte socio-culturel ; iv) le contexte économique ; v) le contexte d'organisation spatiale ; vi) le contexte environnemental et vii) le contexte international et régional.

1.2.1. Contexte juridique et institutionnel.

Le contexte juridique et institutionnelle est illustré ci-dessous au regard : i) des évolutions qui découlent de l'adoption par le pays d'une nouvelle constitution en date du 18 février 2006 ; ii) de l'option de la dualité de la tenure des terres non suffisamment pris en compte dans le dispositif d'organisation des procédures foncières et, en conséquence, iii) de la marge observée entre les procédures légalement prescrites et les pratiques locales en matière de sécurisation des droits fonciers et des transactions y afférentes.

a. Les nouvelles options politiques sur le statut des terres non relayées par le régime foncier actuel.

Après presque deux décennies d'instabilité politique, la RDC s'est dotée par voie référendaire d'une nouvelle constitution le 18 février 2006, qui levé un certain nombre d'options politiques importantes, dont celle qui touche au statut des terres et des autres ressources naturelles qu'elles renferment. Sur cette question précise, il est observé notamment qu'elle a n'a pas reconduit explicitement le principe selon lequel le sol et le sous-sol constituent « la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat », comme l'ont fait de manière non équivoque les constitutions qui l'ont précédé. En revanche, elle introduit une nouvelle formulation, qui consacre la « souveraineté permanente de l'Etat sur le sol, le sous-sol, l'espace aérien, etc » (article 9). Par ailleurs, elle reconnaît « le droit de propriété, individuel ou collectif, acquis conformément à la loi ou à la coutume ». L'assiette ou le support de ce droit de propriété n'étant pas restreinte, il est désormais fondé d'affirmer que les terres et ce qu'elles renferment font partie des choses sur lesquelles s'applique ce droit de propriété. Il va sans dire que les particuliers peuvent désormais accéder à la propriété foncière, contrairement aux dispositions actuellement prévues par l'actuelle loi du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de suretés, telle que modifiée et complétée le 18 juillet 1980. De même, il semble clairement découler de cette même disposition constitutionnelle que les droits fonciers coutumiers détenus collectivement par les communautés locales bénéficient de cette garantie constitutionnelle. Ces nouvelles options constitutionnelles fondamentales sur le statut des droits fonciers ouvrent, de toute évidence, des discussions sur les principes de base sur lesquels repose loi du 20 juillet 1973 susmentionnée et réclament, en fin des comptes, que la nouvelle politique foncière détermine les fondements conceptuels nécessaires pour la mise en cohérence des principes qui sont appelés à fixer le statut des terres avec les nouvelles orientations constitutionnelles.

b. La dualité dans le système de gouvernance des terres non suffisamment relayée par la loi du 20 juillet 1973, qui régit les terres actuellement.

La reconnaissance des droits fonciers détenus sur une base coutumière par les communautés locales et leur toute nouvelle consécration constitutionnelle, comme indiqué ci-dessus, entraîne la dualité du régime de tenure des terres en RDC, alliant, d'une part, les droits fonciers de l'Etat et, d'autre part, les droits fonciers coutumiers des communautés locales. Ainsi, aux systèmes fonciers coutumiers produits par l'histoire, s'est superposé un dispositif juridique étatique de nature différente, dit moderne. Un autre fait qui s'impose à l'observation et qui conforte ce dualisme, c'est la proclamation constitutionnelle de la reconnaissance de l'autorité coutumière. Une nouvelle loi a même été prise en août 2015 pour donner effet à cette proclamation, en fixant le statut des chefs coutumiers et en leur reconnaissant quelques prérogatives dans la gestion des terres qui relèvent de leur ressort coutumier. La loi foncière actuelle, par contre, reste muette sur la place et le rôle qu'il faille reconnaître au chef traditionnel dans les transactions foncières et dans la formalisation consécutive des droits fonciers issus des « terres coutumières ». Une attention particulière devrait être réservée à cette question dans la détermination des bases que la politique foncière devra établir pour l'organisation de la chaîne de certification ou de formalisation des droits fonciers, tant en milieux urbains que ruraux.

c. La prédominance des procédures de fait au niveau des administrations territoriales locales et des entités coutumières en marge des procédures légalement consacrées

Il est observé qu'en dépit du fait que la loi du 20 juillet 1980 a prescrit des procédures spécifiques pour sécuriser les droits fonciers et les transactions y afférentes, il s'est développé, dans la pratique, aussi bien au niveau des administrations territoriales locales qu'au niveau des entités coutumières des procédures de fait auxquels, du reste, la majorité des congolais ont souvent recours, en raison de l'accessibilité des coûts y afférents et de la proximité des instances qui les mènent. Il en résulte un réel besoin, pour la politique foncière, de donner des orientations pour concilier la loi et les pratiques relevées et ainsi de dégager les options de sécurisation et de certification foncières les plus appropriées et les plus adaptées aux situations locales.

d. Une prise en compte insuffisante de nouvelles options de la décentralisation dans le système d'administration foncière en place.

Le dispositif d'administration foncière et de gestion des informations y afférentes reste encore fortement marqué par la centralisation technique ; laquelle se traduit par la déconcentration sectorielle qui fonde le fonctionnement des circonscriptions foncières, instances en charge de la certification des droits fonciers et des transactions y afférentes et de la conservation des archives. Le secteur foncier est aujourd'hui l'un des rares où la décentralisation des compétences techniques en faveur des provinces et des ETD n'est pas reflétée dans sa loi de base (loi du 20 juillet 1973). La politique foncière est le cadre indiqué pour clarifier les fonctions et les compétences dans l'administration des terres et donner des repères clairs pour leur répartition entre les trois niveaux de gouvernance foncière (central, provincial et local).

e. La persistance des conflits fonciers due à l'absence d'approches appropriées pour les résoudre ou les prévenir.

L'absence d'un cadre juridique adéquat pour adresser de nouvelles dynamiques conflictuelles dans le secteur foncier, notamment les conflits fonciers liés au phénomène de déplacement, contribue aussi à l'émergence des conflits fonciers. Les provinces de l'Est et de l'Equateur connaissent aujourd'hui un nombre important de conflits fonciers liés aux mouvements de populations (retournés et déplacés). Entre 2009 et 2013, plus de 4000 conflits fonciers sont enregistrés dans les trois provinces de l'Est (Nord Kivu, Orientale (Ituri) et Sud Kivu)¹³. Ces conflits fonciers sont permanents aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Des études ont montré que 80 % des litiges devant les tribunaux, dans des villes comme Kinshasa, sont relatifs au foncier¹⁴.

L'engorgement des tribunaux par les conflits fonciers s'explique aussi par une incapacité du système judiciaire congolais à donner des réponses rapides et adéquates aux multiples conflits fonciers qui trouvent leur source aussi bien dans le droit écrit que dans la coutume. Pour combler ces lacunes, des formes alternatives de résolution des conflits fonciers sont en développement ça et là et offrent des expériences pertinentes pour la réforme foncière, dont l'approche la plus utilisée est la médiation. Ces méthodes ont démontré leur efficacité, mais aussi leur limite surtout avec leur non intégration dans le dispositif institutionnel du contentieux foncier. Une réflexion approfondie s'impose à l'occasion de cette réforme pour la construction des approches et des mécanismes plus adaptés pour le traitement en amont et en aval de nombreux conflits fonciers et immobiliers qui enlèvent aux terres congolaises toutes les formes d'attractivité.

1.2.2. Le contexte de l'administration des terres au travers des services publics fonciers.

¹³ Source: base de données de UN-Habitat.

¹⁴ Etudes LGAF, 2013

L'administration foncière est aujourd'hui dépassée et moins apte à répondre aux nombreuses demandes qui s'adressent à elle. En effet, l'état actuel de l'administration foncière n'a pas permis une bonne application de la législation en la matière, en raison des contraintes d'ordre administratif, technique, juridique, social et économique, ayant comme conséquence la détérioration de tout le système de gestion des terres en RDC. Cette administration n'a pas, dès lors, été en mesure de mettre en place tous les instruments requis pour se donner une maîtrise conséquente de la situation foncière sur l'ensemble du territoire national. Elle est caractérisée par: i) la faiblesse des capacités de prise charge du secteur, elle-même inhérente à l'ensemble de l'administration publique congolaise ; ii) l'absence d'équipements modernes pour la gestion des informations foncières et immobilières et la conservation des archives, entraînant ainsi l'altération des informations sur les propriétés tant privées que publiques et sur les autres droits fonciers et immobiliers ; iii) l'inexistence d'un cadre d'harmonisation entre les différentes administrations ayant des attributions connexes au secteur foncier et immobilier. Il en a résulté, entre autres : i) la lourdeur et l'allongement des procédures d'octroi des titres, ainsi que la diversification des coûts informels ; ii) la prolifération des lotissements anarchiques ne reposant sur aucun instrument de planification ; iii) la multiplicité et la persistance des conflits fonciers, entraînant une insécurité sur les droits fonciers qui donne lieu, dans la majeure partie, à de nombreuses situations non juridiquement clarifiées, équivoques, incertaines, et donc potentiellement explosives. Ce tableau sombre de l'administration foncière demande des réponses les mieux adaptées au diagnostic tel qu'il est ici posé dans le cadre de la politique foncière nationale.

1.2.3. Le contexte socio-culturel

a. Les attentes des populations vis-vis de la réforme foncière sont distinctes selon la répartition géographique de différentes zones du pays.

L'existence dans le pays de deux zones distinctes du point de vue de la disponibilité des terres, à savoir les zones de fortes concentrations humaines et celles de faible densité de peuplement, fait partie des considérations socio-culturelles à inscrire dans le contexte de la gouvernance foncière, en vue d'être prise en compte dans le cadre de la réforme foncière en cours. A cet effet, il y a lieu de considérer que la problématique foncière est perçue différemment dans la partie Est du pays (Nord et Sud Kivu et l'Ituri), caractérisée par une forte pression sur le peu de terres disponibles. Par contre, la partie centrale et Ouest du pays reste plutôt caractérisée par une large disponibilité d'espaces pour différents usages. Cette situation génère des attentes différentes respectivement de la part des populations de ces contrées. Tandis que, de manière générale, dans les zones à faible densité de population, la réforme est appelée à mettre en place des mécanismes plus efficaces de sécurisation des droits fonciers, surtout ceux découlant de la coutume et de promotion des usages économiques de la terre, dans celles fortement peuplées, les attentes se focalisent plutôt sur la problématique d'accès à la terre pour certaines catégories sociales, principalement celles qui relèvent des couches sociales défavorisées, en vue de garantir l'exercice des activités nécessaires à la subsistance ; d'autres étant largement intéressées par la consolidation de l'identité culturelle par le biais de leurs droits à la terre. Cette compétition dans l'accès aux terres utiles disponibles dégénère parfois, dans cette partie du pays, en situations conflictuelles parfois tragiques entre individus, entre communautés ou entre les communautés et l'Etat.

b. Des situations de dénis ou de restrictions des droits d'accès aux terres à l'égard de certains groupes sociaux.

Il est de plus en plus observé des revendications spécifiques de certains groupes sociaux, qui se plaignent soit d'être victimes de dénis de droits d'accès à la terre, soit des restrictions majeures, qui ne leur permettent pas de tirer les avantages que la terre peut procurer. Au nombre de ces groupes figurent notamment : i) les populations chasseurs cueilleurs, dit pygmées, qui revendiquent à leur profit 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 des limitations d'accès aux droits fonciers et immobiliers, aggravant ainsi leur vulnérabilité, et la plaçant dans les contraintes de contribuer de manière efficace à l'équilibre du ménage et de la famille. Enfin, l'identité culturelle s'affirmant à l'intérieur d'un espace géographique délimité de manière plus ou moins consensuelle entre communautés voisines, la question d'allochtonie se pose quant à l'identité culturelle de communautés issues de différentes vagues de grands mouvements migratoires de populations. Dans le cadre de ces migrations, les membres des communautés allochtones venues s'installer sur les terres des autres communautés se voient frappées des restrictions d'accès à la terre ; ce qui renforce leur situation de vulnérabilité. Ce tableau explique certains conflits intercommunautaires, notamment dans la partie Est du pays. Des groupes d'organisations de la société civile portent le plaidoyer tendant à obtenir l'amélioration du statut des droits fonciers pour les catégories sociales susmentionnées. Il est attendu de la nouvelle politique foncière d'apporter des réponses nationales, mais adaptées aux différents contextes locaux, à l'ensemble de ces problématiques.

c. Les contraintes socio-culturelles dans l'administration des terres et la sécurisation des droits fonciers.

Il y a lieu également de noter que la RDC enregistre, toujours au plan culturel, des pratiques coutumières organisant l'accès à la terre issues de plusieurs traditions locales. Dans un tel environnement multiculturel, marqué par la pluralité des systèmes fonciers coutumiers, il se pose constamment un défi à l'Administration foncière chaque fois qu'une opération foncière est envisagée en milieu rural et périurbain. En effet, comme déjà signalé ci-dessus, certaines pratiques consacrées par les traditions locales demeurent incompatibles avec les règles et procédures de l'Administration foncière, créant parfois, au niveau local, des situations de tensions et des chocs récurrents entre les administrations foncières et les autorités traditionnelles. Pour n'avoir pas intégré ces réalités, loi du 20 juillet 1973, la gestion foncière s'est avérée potentiellement conflictuelle, aussi bien sur les terres urbaines que sur les terres rurales. La politique foncière devrait prendre, au nombre de ses priorités, la nécessité d'assurer l'intégration des procédures 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.

1.2.4. Les facteurs économiques

a. Des choix politiques courageuses certes, mais ayant rendu les terres congolaises moins attractives pour les investissements

En levant l'option, dès 1966, pour le principe de la domanialité, l'ambition évidente du nouvel État, devenu propriétaire foncier exclusif, était de canaliser les éventuels immenses revenus fonciers vers son portefeuille. Et pourtant, depuis près d'un demi-siècle de vie, l'État Congolais peine à engranger les dividendes espérées à travers l'instauration de la domanialité. Le foncier demeure le faible contributeur aux recettes de l'État. Sur le plateau de BATEKE, à titre illustratif, seulement 17% des terres cultivables sont mises en valeur, tandis que 5% ont une mise en valeur jugée suffisante. L'État, sur le plan économique, n'est guère maître de son sol. La modicité des recettes issues de la

valorisation des terres congolaises témoigne à suffisance de l'inefficacité des orientations et des mécanismes qui ont été mis en place, sous le couvert du principe de la domanialité. De même, les critiques sur la discrimination entre nationaux et étrangers dans la catégorisation générique des droits réels fonciers devront trouver des réponses bien articulées. La durée actuelle de l'emphytéose (25 ans) s'est avérée insuffisante pour assurer la mise en valeur économique continue des terres domaniales incultes ; elle ne s'accommode point de la nécessité de stabiliser les investissements fonciers. La carence d'un système fiable de sécurisation des titres ou d'inscription hypothécaire et le difficile accès à l'information foncière viennent tout autant contribuer au maintien d'un régime foncier qui a longtemps gelé le marché immobilier, et s'est révélé hostile aux crédits fonciers ou immobiliers. Ainsi donc, la mise en place de Zones Economiques Spéciales, l'intensification agricole, la demande internationale pour les investissements fonciers à grande échelle et la nécessité de remonter la côte congolaise sur des instruments de classement internationaux comme le « Doing Business » en appellent à des politiques, dont celle foncière, en vue d'adresser les aspects économiques liés au foncier.

b. Une fiscalité foncière inadéquate.

L'absence d'un système de centralisation de l'information foncière, notamment numérique, est une contrainte majeure pour la collecte des recettes publiques liées au foncier. L'interaction entre d'une part, les données foncières que génèrent et gèrent les administrations foncières et, d'autres 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 largement 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 ne sont pas suffisamment maîtrisées. Les recettes sur les parcelles domaniales concédées sont, dès lors, très faiblement perçues, aussi bien sur les terres urbaines que sur les terres rurales. La politique foncière est sollicitée à réserver une attention à chacun de ces aspects et formuler des choix constituant des alternatives crédibles, qui puissent faire des terres congolaises d'importantes sources des revenus publics, aussi bien pour le pouvoir central que pour les provinces et les entités locales.

c. La spéculation sur les terres rurales, qui consacre l'accaparement privatif des terres et l'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 congolais. L'approche généralement utilisée est celle de purger les droits fonciers locaux des communautés locales, par le biais de la procédure d'enquête de vacance des terres et moyennant des paiements symboliques, et de ne rien faire ensuite pour obtenir les titres légaux requis. Or, ce sont ces titres qui auraient pu permettre d'identifier ces terres, de les cartographier et de les intégrer dans la masse fiscale. Ainsi, tant qu'elles n'auront pas été formalisées et qu'aucun fait ou acte générateur des recettes ne pourrait être constaté, les bénéficiaires de ces terres vont continuer à échapper au fisc. L'on en arrive à la situation où des terres ont été indûment retirées aux communautés locales, au profit de certains particuliers spéculateurs qui vont ainsi continuer à les garder pour eux, sans mise en valeur, ni une quelconque forme de contrepartie. Ces terres vont ainsi, d'une part, échapper aux utilisations communautaires et, d'autre part, être rendues insusceptibles de valorisation économique et de fiscalisation. La majeure partie des terres autour des grandes villes du pays sont concernées à la fois par cette injustice sociale envers les communautés locales et cette supercherie fiscale envers l'Etat. La politique foncière nationale devrait, sur la base de ce constat, donner lieu à

l'adoption des mesures transitoires correctives à l'égard de ces occupations foncières frauduleuses, qui devraient être réputées sans titre, avec une orientation plus claire de la manière la plus appropriée de les rentabiliser en termes de revenus publics, et dans le respect de règles de justice sociale envers les communautés locales et les autres groupes sociaux vulnérables.-).

1.2.5. Le contexte de l'organisation spatiale

a. Les aspects transectoriels de la gouvernance spatiale, peu ou mal maîtrisés.

Les processus d'affectation des espaces qui sont menés actuellement ne sont pas intégrés : ils continuent à être menés les uns indépendamment des autres, entraînant ainsi des conflits d'usage des espaces et des situations de superposition des droits. Les différents Ministères en charge de la gestion des ressources naturelles délivrent, chacun, des titres d'accès aux terres et d'exploitation des ressources naturelles¹⁵ - sans tenir compte ni intégrer les titres déjà attribués par les autres ministères sur les mêmes espaces. Cette situation s'explique par le fait que, jusqu'à ce jour, la RDC ne dispose ni d'un document de politique nationale d'aménagement du territoire, ni d'une loi-cadre en la matière devant organiser les principes directeurs de planification, d'affectation et de contrôle des utilisations des espaces, tant urbains que ruraux. Il y a, dès lors, un besoin d'articuler la politique foncière, de sorte qu'elle soit cohérente et complémentaire à celle, dont l'élaboration est déjà amorcée, de l'aménagement du territoire.

b. Un développement urbain insuffisamment planifié et fort complexe.

Le foncier est le support, l'assiette de toutes les implantations tant urbaines que rurales. L'urbanisation est un phénomène inéluctable. Le taux d'urbanisation d'un territoire national est un des indicateurs du niveau de développement d'un pays. Or, 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 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 que sont des plaines inondables, des bassins versants, des sites instables soumis à des mouvements tectoniques et des espaces boisés ; iii) la superposition des titres sur un même bien foncier urbain suite à l'incapacité de l'administration de produire des plans d'urbanisme adapté et des documents cadastraux adéquats ; iv) les conflits de compétence entre l'administration foncière et celle de l'urbanisme et habitat ; v) la pression périurbaine continue sur des terres agricoles, vi) l'accès très limité à des titres fonciers et immobiliers sécurisés, etc.

La croissance urbaine ou l'élargissement continu des villes au détriment de la campagne est un phénomène irréversible. La question n'est pas de maîtriser la croissance urbaine, mais plutôt de planifier l'espace territorial de manière harmonieuse et durable. D'où la nécessité pour la RDC de se doter d'une politique d'Aménagement du Territoire, assortie des instruments de gestion de l'espace urbain. Plus de trente ans après, les textes annoncés pour organiser l'aménagement et l'équipement du territoire, les investissements concertés et la promotion immobilière n'ont pas été pris. La politique foncière doit être formulée, en tenant compte de l'impérieuse nécessité d'une interaction adéquate, d'une intégration harmonieuse et d'une complémentarité entre les questions foncières et celles de l'urbanisation.

15 Blocs pétroliers pour le Ministère des Hydrocarbures ; carrés miniers, pour le Ministère des Mines ; concessions forestières pour le Ministère de l'Environnement ; et les concessions foncières et agricoles, pour le Ministère des Affaires Foncières.

1.2.6. Le contexte environnemental.

a. L'absence d'un système opérationnel pour la prise en charge de la gouvernance environnementale

La RDC accuse encore d'énormes déficits normatifs et institutionnels en matière de prise en charge des incidences des programmes et projets sectoriels sur l'environnement et le social. Les attributions des titres fonciers, notamment pour l'exploitation des terres à grande échelle, n'intègrent pas la prise en compte de leurs impacts sur l'environnement et le social. La loi foncière elle-même est muette sur la question. Sur le terrain, il est déploré, notamment en matière agricole, l'utilisation de certains engrais et herbicides, qui, par le fait du ruissellement des eaux de pluies, polluent les rivières et les lacs, dont sont largement tributaires les populations locales. Les impacts négatifs que le recours à de tels produits ont sur la faune sauvage et aquatique et sur la santé humaine ne sont pas pris en compte. En matière des mines, l'exercice des activités minières provoque d'importantes pollutions des sols, de l'air et de l'eau, avec des conséquences néfastes sur la santé humaine, la dégradation de l'environnement et la perte de la biodiversité. Consciente de ces problèmes, la RDC a fini par se doter d'une nouvelle loi cadre sur l'environnement, qui assujettit à une étude d'impact environnemental et social préalable tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre, susceptible d'avoir un impact sur l'environnement et la vie des populations. Un décret délibéré en Conseil des Ministres détermine les différentes catégories de projets ou d'activités soumis à cette étude, son contenu, les modalités de son approbation ainsi que la procédure de consultation du public. En vue d'une cohérence à établir entre la réforme de la gouvernance environnementale et la politique foncière, et étant donné que la question de la conformité environnementale dans les projets d'investissement en général, et d'utilisation des terres en particulier, est au cœur de la politique du développement durable, la politique foncière est, dès lors, appelée à s'inscrire dans la complémentarité avec les nouvelles exigences que renferme la loi cadre sur l'environnement, en intégrant les considérations environnementales et sociales qu'elles renferment, en amont et en aval des processus d'attribution des terres et de déploiement des projets fonciers.

a. Des nouveaux processus environnementaux émergents en déphasage avec les articulations du régime foncier actuel.

Les préoccupations de lutte contre les changements climatiques ont fait naître de nouveaux besoins en terres 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 Emissions dues à la Déforestation et de Dégradation des forêts (REDD+), qui ne sont pas pris en compte par le dispositif légal et institutionnel actuel. La politique foncière nationale en cours devrait ouvrir des options pour répondre à ces nouveaux développements.

1.2.7. Le contexte régional et international

Ces facteurs se résument dans l'anachronisme du cadre juridique de gestion des terres face aux évolutions et enjeux régionaux et internationaux sur le foncier. En effet, le contexte international et les enjeux liés à la terre accusent, ces dernières années, des évolutions auxquelles la loi actuelle (n° 73-021) ne se prête plus. La ratification par la RDC d'un certain nombre d'accords

multilatéraux¹⁶ et d'instruments régionaux¹⁷ ayant des incidences sur le régime foncier participe de ces évolutions, et entraîne, ce faisant, des écarts entre les engagements qui découlent de ces accords et le cadre juridique national de gestion des terres actuel, notamment en matière de renforcement des droits des parties prenantes faibles, de transparence dans les processus de négociations et d'attributions des contrats fonciers d'envergure, de participation publique dans les processus décisionnels, d'accès à une justice simplifiées et de proximité sur les questions foncière, etc. Il est attendu de la politique foncière nationale de formuler des orientations pour la mise à jour du cadre juridique et institutionnel de gestion des terres, en vue d'y intégrer les orientations pertinentes et les outils opérationnels qui découlent de l'ensemble de ce dispositif international et régional.

¹⁶CCNUCC (Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques), CDB (Convention sur la Diversité Biologique), les Directives Volontaires de la FAO, etc.

¹⁷Cas du Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncière de l'Union Africaines (2010).

Chapitre 2 : Processus d'élaboration de la Politique Foncière Nationale

Un processus fortement participatif, inclusif, long, interrogatif, fastidieux mais prometteur :

La méthodologie adoptée et suivie pour la formulation de la nouvelle politique foncière nationale a été articulée suivant les étapes suivantes : i) proposition d'un plan de travail stratégique inclus dans le document de programmation globale de la réforme mais ciblant la formulation de la Politique Foncière Nationale ; ii) la réalisation d'une revue supplémentaire, juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier ; iii) l'élaboration de la première architecture du Document de politique foncière nationale reposant sur les consultations multi-acteurs nationales ; iv) sa validation technique, suivie de v) sa validation politique.

2.1. Proposition d'un plan de travail stratégique pour la formulation de la Politique foncière Nationale

Ce document a été le préalable nécessaire pour définir la marche à suivre, à savoir : (i) les 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. Il s'était donc agi de décliner la démarche opérationnelle devant conduire à l'élaboration et à la validation finale du Document de Politique Foncière Nationale. Ce plan de travail, une fois finalisé au niveau de l'équipe de 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.

2.2. La réalisation d'une revue supplémentaire juridique, thématique et/ou institutionnelle du secteur foncier.

Cette activité a consisté dans la présentation, dans un rapport, de l'état des lieux de la gouvernance foncière couvrant les aspects juridiques et institutionnels, suivant des thématiques convenues à l'avance entre les experts, et renfermant derrière elles des questions majeures de la gouvernance foncière sur lesquelles la politique foncière nationale allait être focalisée. Elle a été précédée de la collecte et la constitution d'une banque des données documentaires de base, suivie de leur analyse minutieuse, qui a donné lieu d'abord au rapport de la revue susmentionnée et ensuite à l'élaboration ultérieure de la première ossature du Document de Politique Foncière Nationale.

2.3. L'élaboration de la première architecture du Document de politique foncière nationale.

L'élaboration de la première architecture a suivi le cheminement suivant :

- a. Elaboration d'un draft initial par le Consultant en charge de l'Axe 2 du Programme d'Appui à la Réforme Foncière.** Sur la base de l'état des lieux dressé à la fois dans le Document Programmatique de la Réforme Foncière et dans le rapport de la revue juridique, thématique et/ou institutionnelle, qui a rendu compte de l'état des lieux du secteur foncier, dans ses aspects juridiques et institutionnels, le draft initial du Document de Politique Foncière Nationale proposait, sur la base du diagnostic du secteur foncier et des principaux problèmes fonciers relevés, la vision stratégique claire du Gouvernement sur la

gestion des terres en RDC et énonçait en même temps des lignes directrices de la gouvernance des terres, qui seront traduites dans la nouvelle loi foncière et mises en œuvre au travers des programmes et projets du Gouvernement. Il a été discuté en interne au sein de la CONAREF, avant de l'être lors des premières consultations des parties prenantes tenues à Bukavu en début novembre 2018.

- 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 Document de Politique Foncière Nationale, organisé à l'initiative du Ministre National des Affaires Foncières, à Bukavu, en Province du Sud Kivu, et regroupant les délégués de toutes les parties prenantes présentes venus de 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 réagir sur les exposés thématiques qui ont été faits par des experts identifiés par la CONAREF sur les problématiques phares de la politique foncière nationale, iii) avoir connaissance de grandes articulation de la première architecture du Document de Politique Foncière Nationale, produite par la CONAREF ; iv) sur la base des exposés thématiques, de proposer les options fondamentales à intégrer dans le Document de Politique Foncière Nationale, pour améliorer le draft proposé par la CONAREF.
- c. Production du draft 1 du Document de Politique Foncière Nationale.** Pour capitaliser sur les apports du Forum Interprovincial de Bukavu, une retraite d'experts nationaux sur le foncier a été organisée à Kinshasa, à l'Hôtel Béatrice, du 21 au 25 novembre 2018 et a permis d'améliorer le contenu du Document proposé. Un dernier travail de toilettage devrait être fait en interne au sein de la CONAREF.

2.4. Validation technique du Document de Politique Foncière Nationale.

La validation technique s'est traduite de la manière qui suit :

- **Examen du draft 1 du Document de Politique Foncière Nationale par la Cellule Technique de la CONAREF.** La Cellule Technique s'est réunie le 04 décembre 2018 et avait, entre autres, comme points à l'ordre du jour l'examen du Document de Politique Foncière Nationale, en vue de sa validation. Faute pour les consultants d'avoir eu le temps d'harmoniser sur les acquis de la retraite tenue à Béatrice Hôtel, la Cellule Technique a recommandé aux consultants de travailler au toilettage final du texte et d'harmoniser le Document dans son ensemble, pour lui être transmis électroniquement.
- **Toilettage du draft 1 par les experts de l'ONU-Habitat et de la CONAREF.** Ce travail de toilettage a été réalisé en interne, entre les experts de l'ONU-Habitat et de la CONAREF du 05 au 07 décembre 2018, et a permis de capitaliser sur les contributions de la retraite et les suggestions de la Cellule Technique. Le draft 1 du Document de Politique Foncière Nationale a, dès lors, été produit. Cette version issue de la retraite et de l'harmonisation interne au sein de la CONAREF constitue le premier support consensuel de ce Document, en attendant les futures phases de consultations provinciales plus élargies.

2.5. Validation politique du Document de Politique Foncière Nationale

- a. **Validation du Document de Politique Foncière Nationale par le Comité de pilotage.** En tant qu'organe composé des décideurs (ministres sectoriels ayant des compétences à incidences sur le foncier) le Comité de Pilotage est chargé de garantir l'appropriation politique des livrables de la réforme foncière. A ce titre, le draft 1 du Document de Politique Foncière Nationale lui a été soumis pour examen et validation. Un draft 2 intégrant les commentaires, observations et suggestions du Comité de Pilotage a été produit, pour être soumis au Conseil des Ministres.
- b. **Validation du Document de Politique Foncière par le Conseil des Ministres.** Les politiques publiques sectorielles sont des instruments de gouvernance du Gouvernement, prévus pour orienter l'action du Gouvernement dans le secteur concerné. A ce titre, le Document de Politique Foncière Nationale sera présenté et examiné en Conseil des Ministres pour recevoir approbation.
- c. **Signature d'un Décret du Premier Ministre consacrant le Document de Politique Foncière Nationale.** En tant qu'acte du Gouvernement, adopté en Conseil des Ministres, la Politique Foncière Nationale est appelée à être établie par Décret.

Chapitre 3 : Vision, champ d'action, objectifs et mission

3.1. Vision de la Politique Foncière Nationale

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 nettement améliorée tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre et, d'autre part, à une administration foncière performante, professionnelle et fiable, opérant à tous les échelons territoriaux suivant les principes fondamentaux qui régissent les services publics de l'Etat.

3.2. Champ d'application de la Politique Foncière Nationale

La politique foncière nationale couvre les dimensions thématiques suivantes :

- a. Dimension juridique: reconnaissance, certification et transfert des droits fonciers et immobiliers urbains et ruraux pour l'affectation des terres aux usages résidentiels, administratifs, commerciaux, industriels, agricoles, agro forestiers, pastoraux, d'exploitation des services environnementaux, à l'exclusion des usages miniers, forestiers, pétroliers, de conservation et de tous les autres, qui relèvent d'autres politiques sectorielles du Gouvernement ;
- b. Dimension institutionnelle: Administration foncière, décentralisation, aspects transversaux et coordination intersectorielle ;
- c. Dimension politique: Redéfinition de la vocation et des fonctions du foncier et incidences foncières des mouvements migratoires des déplacements massifs et des engagements souscrits au niveau international et régional ;
- d. Dimension sociale : conciliation du foncier traditionnel et du foncier moderne et renforcement de la participation des parties prenantes dans les processus décisionnels relatifs au foncier.
- e. Dimension économique de la politique foncière nationale : amélioration de l'attractivité des terres congolaises, incitations pour des investissements agricoles productifs et rationalisation de la fiscalité et de la parafiscalité foncières ;
- f. Dimension environnementale : Anticipation sur les migrations climatiques et protection de l'environnement.

3.3. Objectifs de la Politique Foncière Nationale

L'objectif principal est de formuler les orientations et les standards de base, sous forme d'options fondamentales ou de lignes directrices, pour guider l'action des pouvoirs publics et des administrés dans la gouvernance du secteur foncier.

Les objectifs spécifiques de la Politique Foncière Nationale sont formulés ci-dessous et rattachés à ses différentes options thématiques (Voir ci-dessous le chapitre 4).

3.4. Mission de la Politique Foncière Nationale

La mission assignée à la Politique Foncière Nationale est de mettre en place des instruments de gouvernance foncière plus appropriés, et spécialement un corpus légal et réglementaire adapté, un cadre institutionnel et une structure administrative convenables ainsi qu'un soubassement éthique robuste sous-tendant l'action des administrations foncières et des administrés.

Ainsi donc, le système de gouvernance de la terre congolaise est appelée à construire une cohésion nationale autour de la terre, à poursuivre et à atteindre la souveraineté alimentaire par une exploitation rationnelle du capital foncier à des fins agricoles et à créer une valeur économique conséquente par l'optimisation du système d'exploitation des autres ressources tributaires du foncier, notamment les ressources naturelles portées par la terre, le stock de diversité biologique foncières, et le potentiel hydrographique national.

3.5. Principessous-tendant la formulation des options de la Politique Foncière Nationale

Les considérations majeures ci-après orientent les nouveaux choix à opérer pour la gouvernance foncière futures :

- a. La prise en compte du continuum des droits découlant des traditions et des pratiques sur toute l'étendue du pays ;
- b. Le respect des droits collectifs et individuels tirés de la coutume ;
- c. La clarté dans la détermination de la portée juridique et matérielle des droits des communautés locales et ceux des individus au sein de ces communautés ;
- d. La capitalisation et la promotion des savoir-faire locaux et des modes de vie traditionnels ;
- e. L'impératif d'améliorer la sécurité juridique des transactions foncières en général et des tenures foncières coutumières en particulier, à travers notamment les opérations de cartographie participative et d'enregistrement des droits fonciers et immobiliers ;
- f. La nécessité d'apporter une réponse nationale aux situations de dénis des droits fonciers et/ou de limitations aux droits fonciers à l'égard de certaines groupes sociaux composant la nation congolaise ;
- g. L'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration des terres ;
- h. La nécessité d'harmoniser et d'assurer une meilleure coordination des interventions sectorielles ayant une incidence sur les terres ;
- i. L'urgent besoin de concrétiser la décentralisation technique de la gestion du secteur foncier, en cohérence avec les options constitutionnelles levées en la matière ;
- j. La prise en compte de la gestion participative du secteur foncier ;
- k. Le renforcement de la transparence dans l'administration des terres et l'amélioration des services publics foncier à tous les niveaux ;
- l. Le respect des sauvegardes sociales et environnementales dans les processus d'affectation des terres
- m. La recherche de la conformité aux engagements régionaux et internationaux auxquels le pays a souscrit.

La vision, le champs d'action, les objectifs, la mission et les principes de la Politique Foncière Nationale, tels que formulés ci-dessus, nécessitent une levée d'options conséquentes sur un certain nombre de problématiques constituant les dimensions thématiques de cette politique.

Chapitre 4 : Options fondamentales de la politique foncière

Que visent en priorité et à terme, les options fondamentales adoptées : la restauration de l'équité dans l'appropriation du sol en RDC, la Résorption des conflits identitaires par le biais de la réforme ; La sécurisation des droits des usagers & innovations technologiques , Une articulation de la reconnaissance des diversités culturelles et historiques avec l'impératif d'un droit foncier national et la gestion républicaine des territoires ; Une plus grande mobilisation du foncier pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté ; Un meilleur développement des systèmes effectifs et efficaces de l'administration foncière ; Une plus grande garantie d'accès à la terre conforme aux intérêts de la majorité de la population ; Une meilleure concrétisation des engagements internationaux de la RDC ayant une incidence sur le foncier ; un arbitrage, équitable des intérêts fonciers concurrents et conflits qui en découlent .

4.1. Dimension juridique: reconnaissance, certification et transfert des droits fonciers

4.1.1. Problématique

Le cadre juridique de gestion des terres actuel issu de la loi du 20 juillet est de plus en plus anachronique, au regard des évolutions que le pays a enregistrées sur le plan politique et institutionnel et des standards internationaux et régionaux qui découlent des engagements souscrits. Outre les principes nouveaux affirmés par la Constitution du 18 février 2006, dont certains ont une incidence sur le régime foncier (article 9, 34, 56, 57 et autres), il est aussi observé que, dans d'autres secteurs de la vie nationale, des lois nouvelles ont été adoptées, qui incitent inexorablement à des ajustements au niveau du régime foncier et immobilier.

Il est observé, par ailleurs, des lacunes liées à l'absence de certains textes d'applications annoncés, mais qui n'ont pas été pris, à ce jour cinquante ans après. Dans son contenu, ce régime comporte des ambiguïtés, qui en ont limité le bon accueil auprès des populations congolaises. Enfin, le régime foncier et immobilier a été peu appliqué et s'est avéré, dès lors, peu effectif et, partant, peu efficace.

a. Lacunes du régime foncier et immobilier

Aucune des ordonnances présidentielles prévues aux articles 9, 389 et 393 de la loi foncière n'a été prise à ce jour. Ces articles disposent respectivement :

L'article 9 : les terres qui n'appartiennent pas aux particuliers sont administrées et ne peuvent être aliénées que suivant les règles qui leur sont particulières.

Art. 389 : Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres (des communautés locales) seront réglés par une Ordonnance du Président de la République.

Art. 393 : Une ordonnance du Président de la République fixera les conditions et les modalités auxquelles seront subordonnées les concessions sur les droits fonciers et immobiliers visées ci-dessus. Néanmoins, ceux des zaïrois qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ont occupé et exploité ces biens à leur profit, d'une

manière régulière et ininterrompue, peuvent, dans les 12 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, régulariser leur situation auprès du Département compétent.

A cela, il faut aussi mentionner les textes annoncés pour l'affectation des terres et des biens immobiliers de l'Etat dans le domaine public de l'Etat.

b. Ambiguïtés relevées.

La Commission Préparatoire des Travaux de la Réforme du Code Foncier, mis en place en 2010 avait relevé divers aspects de la législation foncière qui devraient être clarifiés et les énumérés de la manière qui suit :

- La nécessité de lever une option claire sur l'intitulé de la loi ;
- La nécessité de définir et préciser le contenu de tous les termes savants et techniques utilisés dans la loi ;
- La problématique des biens sans maître ou abandonnés ;
- La problématique de l'acquisition d'un bien immobilier par usucapion au regard des exigences du certificat d'enregistrement ;
- L'imprécision des textes sur le domaine foncier public de l'Etat ;
- La problématique de la domanialisation des terres des communautés locales ;
- La problématique du bénéfice exclusif de la concession perpétuelle aux seuls nationaux ;
- La nécessité du maintien ou non des concessions ordinaires d'usage et de superficie ;
- La problématique de la coexistence des titres de différente nature sur le même fonds en vertu des concessions foncières, minières, forestières, agricoles, ... ;
- La problématique de sécurisation des biens immobiliers appartenant à l'Etat et aux établissements publics ;
- La problématique de la récupération des terrains ou terres concédés ;
- La procédure de concession et de mutation des titres ;
- La problématique de l'occupation illégale ;
- La définition claire des droits immobiliers ;
- La nécessité d'une définition claire des notions de lotissement et concession ;
- La nécessité d'instaurer le cadastre électronique ;
- La problématique de la mitoyenneté : servitude ou copropriété ;
- La problématique de l'inattaquabilité du certificat d'enregistrement ;
- La promotion immobilière et les zones spécifiques d'investissement immobilier ;
- La nécessité d'une définition et d'une énumération claire des autorités concédantes ;
- La définition du profil et critères de désignation aux fonctions de conservateur de titres immobiliers, chef de division du cadastre et de chef de bureau aux titres immobiliers et au cadastre ;
- La problématique de création des services des titres immobiliers, du cadastre et du notariat ;
- La nécessité d'une législation sur le statut de technicien du cadastre ;
- La nécessité d'instaurer la responsabilité civile et pénale des conservateurs des titres immobiliers, de chef de division du cadastre et de chef de bureau ;
- L'adaptation de la nouvelle loi à la constitution notamment ses articles 9, 202, 203 et 204 et aux lois relatives à la décentralisation.

c. Effectivité et efficacité limitées du régime foncier et immobilier.

Au nombre de griefs qui sont faits au dispositif juridique existant, figurent notamment les considérations suivantes, qui donnent un aperçu des écueils qui ont limité l'effectivité et l'application du régime foncier et immobilier actuel, à savoir :

- la complexité des procédures d'enregistrement des droits fonciers et immobiliers, de leur mutation et de renouvellement des titres y afférents;
- Les opérations de lotissements ;
- La pratique de morcellement ;
- La rectification des croquis ;
- Le remplacement des certificats d'enregistrement ;
- La gestion des contentieux fonciers ;
- La rédaction des certificats d'enregistrement ;
- La délivrance des titres en milieu rural sans enquête préalable ;
- Le changement de destination des terres concédées.

Enfin, il faut mentionner les autres griefs constituent, au surplus, des indicateurs de l'ineffectivité du régime foncier et immobilier : i) la prolifération des pratiques (informelles) en marge de la loi, ii) l'accaparement et la thésaurisation foncière par les élites, iii) la prolifération des conflits fonciers et l'absence des dispositifs appropriés de leur prise en charge, iv) les lotissements pirates, v) la pluralité des modes de preuve des droits fonciers et d'instances d'intervention dans la gestion foncière, vi) les usages opportunistes des textes légaux, vii) les coûts informels des transactions foncières, viii) l'imprécision des textes sur le domaine foncier public de l'Etat ; ix) la domanialisation des terres des communautés locales généralement mal comprise dans les milieux ruraux ; x) la nécessité du maintien ou non des concessions ordinaires d'usage et de superficie, etc.

4.1.2. Objectifs spécifiques poursuivis

Conformément à la Constitution et en cohérence notamment avec le Cadre et les Lignes Directrices de l'Union Africaine sur les Politiques Foncières en Afrique et les Directives Volontaires de la FAO, les objectifs spécifiques suivants sont poursuivis :

- a. Adopter un cadre légal cohérent, mieux assorti aux impératifs économiques, adapté aux contextes sociaux, intégrant les considérations environnementales de l'heure et assurant ou organisant notamment :
 - i. l'identification et la reconnaissance des droits fonciers et immobiliers au profit de toutes les composantes de la Nation Congolaise et, éventuellement, des autres parties prenantes intéressées plus particulièrement au continuum des droits fonciers découlant des traditions et des pratiques, et sensibles aux catégories sociales discriminées ;
 - ii. la sécurité juridique nécessaire aux droits ainsi reconnus ; que ces droits soient issus de la loi ou des coutumes locales ;
 - iii. le plein exercice de ces droits, y compris la réalisation des transactions en toute sécurité portant sur ces droits ;
 - iv. les sauvegardes qui mettent les droits fonciers et immobiliers reconnus à l'abri d'évictions découlant des processus d'affectation des terres, notamment à l'occasion de la conduite des processus d'aménagement du territoire ou d'attribution des droits fonciers à grande échelle ;
 - v. le droit à la compensation des pertes de ces droits, lorsque les atteintes à ces droits

- s'avèrent inévitables ;
- vi. des incitations de manière à rendre les terres congolaises attractives et favorables aux investissements fonciers ;
- b. Circonscrire le champ d'application du droit foncier et immobilier national ;
- c. Articuler droit foncier national, diversités culturelles et historiques, et gestion des territoires ;
- d. Clarifier toutes les formes de tenure sociale et les modalités de leur transfert ;
- e. Sécuriser les patrimoines fonciers des personnes physiques et morales ;
- f. Organiser un régime foncier spécial protecteur des peuples autochtones et des populations des zones forestières en général ;
- g. Améliorer le climat des affaires, qui soit mieux habitant pour les investissements fonciers.

4.1.3. Actions prioritaires à prendre

L'Etat est tenu, d'une part, d'assurer la reconnaissance des droits fonciers et immobiliers au profit de toutes les composantes de la Nation Congolaise et, éventuellement, des autres parties prenantes intéressées et, d'autre part, d'assortir les droits reconnus d'un régime de sauvegardes ou de garanties qui les mettent à l'abri d'atteintes à l'occasion notamment de la mise en œuvre de ses différentes politiques publiques sectorielles.

4.1.3.1. Reconnaissance des droits fonciers et immobiliers

Le droit d'accès à la terre est reconnu, et doit être garanti et organisé au profit des personnes et entités suivantes :

- a. l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- b. Les communautés locales ;
- c. Les peuples autochtones pygmées ;
- d. Les femmes et les enfants ;
- e. Les porteurs des projets d'investissements fonciers ;
- f. Les personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, de nationalité congolaise ou étrangère.

La nature et l'étendue des droits pour chacune de ces catégories sont précisées par la loi, dans la conformité aux options fondamentales de la présente politique.

a. Des droits fonciers de l'Etat.

Conformément à l'article 9 de la Constitution, l'Etat Congolais exerce la souveraineté permanente sur l'ensemble des terres constituant le territoire national.

A ce titre, il dispose des prérogatives suivantes :

- i. Reconnaître, certifier et organiser le transfert des droits fonciers ; que ceux-ci découlent de la loi ou de la coutume ;
- ii. Créer, catégoriser et lever l'impôt foncier, les droits, taxes et redevances foncières et déterminer les modalités de leur recouvrement ;
- iii. Exproprier pour cause d'utilité publique dans le respect des garanties constitutionnelles ;

- iv. Organiser les modalités de 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, moyennant les compensations correspondantes.

Le domaine foncier de l'Etat, qui est réparti en domaine public et domaine privé, est constitué de l'ensemble des terres constituant le territoire national sur lesquelles l'Etat exerce la souveraineté permanente.

Le domaine foncier public est constitué des terres affectées à un usage ou à un service public. Les autres terres sont régies par la présomption de domanialité, et relèvent de son domaine foncier privé.

Des dispositions spécifiques seront prises pour organiser le classement ou l'affectation des terres et/ou des immeubles au domaine public.

b. Des droits fonciers des communautés locales

Une communauté locale est une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé. Ainsi définie, la communauté locale est un concept générique qui s'applique indistinctement aux différentes entités sociales coutumières, allant de la chefferie aux groupements, des groupements aux clans.

L'Etat reconnaît les droits fonciers collectifs des communautés locales sur les terres qu'elles occupent sur une base coutumière. Il reconnaît en même temps les différents droits fonciers individuels, qui s'exercent de manière diverse et variée au sein des entités coutumières.

Les droits fonciers collectifs des communautés locales. Les communautés locales ont la propriété coutumière des terres qu'elles occupent régulièrement sur la base des ententes locales fondées sur la coutume, et sur lesquelles elles bénéficient de la prescription acquisitive, que l'Etat reconnaît et garantit, conformément à l'article 34 de la Constitution.

Les terres sous l'appropriation coutumière des communautés locales constituent les terres rurales. Elles disposent d'un régime spécifique, distinct de celui qui s'applique aux terres urbaines.

Les terres sous l'appropriation coutumière des communautés locales ont vocation à être :

- i. délimitées et certifiées comme des terres des communautés locales, moyennant la réalisation d'une procédure d'enquête publique préalable et la délivrance consécutive d'un titre foncier collectif, destiné en assurer la preuve écrite ;
- ii. cartographiées et, pour autant que de besoin, en ayant recours aux moyens technologiques à la portée.

Des plans simples de gestion sont retenus comme des outils de planification, d'affectations et de répartition spatiale des zones sur les terres certifiées d'une communauté locale. Ces plans seront établis et approuvés en tenant compte des résultats d'inventaires réalisés, des études sociales, économiques et environnementales préalablement effectuées et de l'identification des besoins de développement local, fondés sur des arbitrages locaux, impliquant toutes les parties prenantes locales.

L'enquête publique susvisé est menée conformément au décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement, en exécution de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Le décret précité doit être revu pour intégrer toutes les sauvegardes sociales consacrées par la présente Politique.

Les droits fonciers individuels sur les terres des communautés locales. L'Etat reconnaît les droits d'usages fonciers locaux divers, individuels ou collectifs, qui s'exercent dans les limites des terres des communautés locales. Il s'agit ici de nombreuses situations de reconnaissance locale des droits fonciers de diverses natures qui sont observées sur les terres rurales et qui s'exercent tantôt individuellement, tantôt collectivement, et qui résolvent localement des problèmes d'accès à la terre et aux ressources, mais dont l'existence juridique au titre de droits réels n'était pas garantie par le régime foncier antérieur.

C'est notamment le cas de la location de la terre à des fins d'exploitation agricole, pastorale, voir d'habitation, dans les conditions coutumières qui varient selon les différentes zones culturelles et/ou géographiques du pays. C'est aussi le cas du droit de jouissance coutumier reconnu aux membres d'une communauté locale sur les terres collectives, qui leur permet d'accéder localement aux terres pour répondre à leur besoin d'habitation, de culture et/ou d'exploitation quelconque.

Ces différentes situations sont légalement reconnues. Les modalités de leur accès et usages quelconques restent régies par les coutumes locales, conformément aux stipulations des chartes foncières locales.

c. Les droits fonciers des peuples autochtones pygmées

Il est reconnu aux peuples autochtones pygmées le droit d'accès sécurisé à la terre. Dans les cas de vulnérabilité extrême liés aux dénis de droits fonciers, l'Etat, la province ou l'entité territoriale décentralisée, chacun en ce qui le concerne, est tenu, selon le cas, d'organiser un processus de redistribution des terres, en entente avec les chefs coutumiers, et moyennant des accords passés avec ces derniers.

A cet effet, l'Etat est tenu d'organiser un dispositif de négociations d'accords avec les chefs coutumiers, fondés sur des dialogues locaux pour résoudre les problèmes criants d'accès à la terre dont sont victimes les peuples autochtones pygmées.

Ces accords consistent dans les négociations en vue de la libération des espaces nécessaires pour les groupes des peuples autochtones pygmées et d'assurer la sécurité juridique des droits fonciers acquis par ces derniers, y compris le droit à la transférabilité de la terre.

Les coutumes qui empêchent ou restreignent l'accès des peuples autochtones à la terre ne sont pas reconnues et sont réputées nulles dans leurs aspects concernés.

d. Les droits fonciers des femmes et des enfants

Les restrictions que subissent les femmes et les enfants quant à l'accès à la terre et aux droits y afférents et qui trouvent leur fondement dans la coutume ou dans d'autres facteurs socio-culturels quelconques sont abolies. A cet effet, l'Etat doit prendre des mesures ci-après :

- i. Consacrer légalement la nullité des us et coutumes qui empêchent ou limitent les droits d'accès des femmes et des enfants à la terre, de sorte à établir et garantir la parité entre les genres dans l'accès aux terres et, le cas échéant, à mieux sécuriser les droits des femmes et des enfants.
 - ii. Des séances de dialogue et des campagnes de sensibilisation doivent être envisagées et encouragées à cette fin, pour inciter aux changements dans la perception des droits fonciers des femmes et des enfants, spécialement en milieu rural et dans certains milieux urbains.
 - iii. Adopter des mesures pénales et opérationnelles dans le cadre de la protection judiciaire et pénale de la femme et de l'enfant, qui permettent d'en assurer le respect et de le maintenir dans la durée jusqu'aux changements souhaités ;
 - iv. Soutenir les organisations de la société civile, qui opèrent en matière de protection sociale, incluant les droits de la femme et des enfants, à : i) vulgariser les dispositions du Code de la Famille et de la loi n° 09/001 sus évoquée portant protection de l'enfant auprès du grand public, de sorte à en obtenir l'appropriation des principes clés ; ii) venir en aide aux veuves et enfants malmenés par les membres de leurs familles, à l'occasion des successions, en favorisant des cadres de dialogue et de concertations et, le cas échéant, iii) offrir aux veuves et enfants victimes une assistance juridique et judiciaire nécessaires.
- e. Les droits fonciers des porteurs des projets d'investissements fonciers sur les terres rurales relevant des communautés locales ou des peuples autochtones pygmées**

Il est reconnu à toute personne physique ou morale, congolaise ou étrangère, le droit sécurisé d'accès à la terre pour mener des projets d'investissements fonciers en vue de l'exploitation des usages fonciers relevant de la présente Politique.

L'Etat Congolais est tenu d'assurer aux porteurs de tels projets une jouissance paisible des terres délimitées en leur faveur pour la réalisation des investissements programmés, durant le temps nécessaire que durent ces investissements.

Ces projets et les droits auxquels ils donnent lieu ne peuvent être établis sur les terres des communautés locales ou des peuples autochtones que moyennant l'observation des sauvegardes sociales et environnementales, telles que précisées ci-dessous (voir section 4.1.3.2. et 4.5.3. b). Ils auront pour support juridique des contrats de concessions foncières limités dans le temps, dont la nature et la durée seront précisées par la loi.

f. Les droits fonciers reconnus aux personnes physiques.

Le droit de propriété foncière, non limité dans le temps, est garanti à toute personne physique de nationalité congolaise, sur les terres urbaines.

Les personnes physiques de nationalité étrangères accèdent, sur les terres urbaines, à la concession foncière ordinaire organisée par la loi.

L'accès à la propriété foncière sur les terres rurales est régi par les coutumes locales, et s'opère suivant les modalités qui seront précisées dans les chartes foncières locales.

4.1.3.2. Les sauvegardes sociales assorties aux droits fonciers et immobiliers reconnus

Tirant les leçons des expériences du passé découlant des processus d'affectation des terres et d'attribution des droits fonciers, ayant généré d'énormes effets pervers sur la vie des

communautés locales, des peuples autochtones pygmées et des personnes physiques, les droits fonciers reconnus, tels qu'énumérés ci-dessus, sont protégés et renforcés par les sauvegardes sociales ci-après, qui permettent de les mettre à l'abri contre les risques d'évictions inhérents aux processus d'affectation des espaces du territoire national que mènent généralement les pouvoirs publics

Aussi, sur la base des orientations régionales et internationales en la matière, telles qu'elles découlent d'un certain nombre d'instruments juridiques régionaux et internationaux auxquels la RDC a souscrit, et notamment la Déclaration des Chefs d'Etat et Lignes Directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières en Afrique et les Directives Volontaires de la FAO, les droits fonciers, qu'ils soient légaux ou coutumiers, sont assorties des garanties ou sauvegardes sociales suivantes, à organiser par la loi :

1. **Le droit à la certification de la tenure collective des communautés locales.** Il s'agit ici d'ouvrir la voie à la documentation des droits fonciers collectifs que détiennent les communautés locales, à l'instar de l'option levée en matière forestière (article 22 du Code Forestier) et d'encadrer l'organisation d'un système de gouvernance foncière locale, fondé sur les règles coutumières locales, assorties des exigences que la loi pourra déterminer, pour régler tous les autres problèmes d'accès à la terre, de certification foncière locale, de gestion des transactions locales, à travers une charte foncière locale.
2. **Le droit au consentement libre, préalable et informé (CLIP) des communautés locales et peuples autochtones lors de la mise en œuvre des programmes et projets d'affectation des terres.** Les processus d'affectation des espaces que mène l'Etat dans le cadre de la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire et d'attribution des droits d'investissements fonciers ou d'exploitation des autres ressources naturelles associées, devront, en cohérence avec les dispositions des articles 56 et 57 de la Constitution et du Code Civil Congolais Livre 3, intégrer et respecter le droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés locales, peuples autochtones concernés et autres titulaires des droits fonciers ou forestiers, que ceux-ci émanent de la loi ou de la coutume. Pour ce faire, l'Etat doit organiser et mettre en place au profit des communautés locales, des peuples autochtones pygmées et de toute personne affectée, ou susceptibles de l'être:
 - i. Des mécanismes d'accès à toutes les informations nécessaires sur le projet envisagé, quel qu'en soit le secteur. Ces mécanismes doivent être clairement définis, dans un langage à leur portée et culturellement adapté. Il s'agit de leur permettre de comprendre tous les enjeux du projet envisagé, d'évaluer la situation et les risques associés et d'être ainsi en mesure de s'engager en toute connaissance de cause. Les informations partielles, incomplètes ou inexactes sont susceptibles d'affecter la validité de l'affectation spatiale réalisée et des droits auxquels elles pourront avoir donné lieu.
 - ii. Des modalités de collecte et de traitement des réclamations, observations et avis des communautés locales, peuples autochtones pygmées et tout autre titulaire d'un droit foncier, formel ou non, affectés par le projet ainsi que les voies de recours y relatives doivent être définies. L'enquête publique préalable pourrait servir à cette fin, avec précision de la procédure et des délais. Toute irrégularité dans le respect des modalités prévues devrait donner lieu au recours contre le projet et son porteur ou contre l'administration, avec incidence sur la validité de

l'affectation envisagée et de l'attribution subséquente des droits auxquels elle aurait donné lieu.

- iii. Les modalités de constatation du consentement libre, informé et préalable des communautés ou de l'absence de consentement doivent être clairement définies, notamment en exigeant que l'acte qui constate le consentement ou le non consentement ait valeur authentique, en étant dressé par un agent assermenté.

3. Le droit à une indemnité juste, équitable et préalable en cas de perte des droits fonciers et/ou immobiliers ou de restrictions qui peuvent leur être imposées. Toute perte ou restriction apportées aux droits fonciers et/ou immobiliers, légaux ou coutumiers, individuels ou collectifs, urbains ou ruraux, à l'occasion de la mise en œuvre, soit des plans d'aménagement ou d'autres projets mis œuvre par l'Etat ou sur son autorisation, soit des projets d'expropriation pour cause d'utilité publique, doit être compensée par une indemnité juste, équitable et préalable. L'expropriation pour cause d'utilité publique reste une mesure à laquelle il peut être recouru exceptionnellement, lorsque le consentement des communautés locales, peuples autochtones pygmées et tout autre ayant droit sur l'espace concerné par un projet d'utilité publique empêche à l'Etat de mener à bien un tel projet. L'expropriation permet ainsi de concilier les droits souverains de l'Etat, en tant que Gestionnaire de l'Intérêt Général et Garant du Bien Commun, et les droits fonciers et/ou forestiers constitutionnellement garantis aux particuliers, conformément à l'article 34 de la constitution. Il en découle que la loi n° 77-001 du 22 février 1977 qui organise la procédure d'expropriation doit être revue dans le sens de : i) définir les indicateurs objectifs et vérifiables d'appréciation de l'utilité publique de la cause de l'expropriation pour éviter l'arbitraire ou, parfois, l'expropriation pour répondre à des fins personnelles et privées ; ii) garantir une procédure claire d'information et de consultation publique, iii) démontrer que le consentement libre, informé et préalable n'a pas pu être obtenu en dépit de l'information intégralement fournie ; iv) exiger la sécurisation préalable des budgets pour faire face aux coûts de l'expropriation, intégrant les expertises, les indemnités justes, équitables et préalables, sans lesquelles aucune expropriation ne devrait intervenir ; v) fixer les délais obligatoires du transfert des terres expropriées vers leurs nouvelles destinations ; vi) organiser minutieusement les recours contre les effets de la décision, avec délais obligatoires. La même procédure et les mêmes garanties seront observés dans tous les autres cas où il y a perte des droits fonciers légaux ou coutumiers, individuels ou collectifs, découlant des processus d'affectation spatiale menés par l'Etat ou en son nom.

4.1.3.3. Le droit d'accès à la justice simplifié. Tout conflit foncier portant sur les terres reconnues comme appartenant aux communautés locales ou aux peuples autochtones pygmées ou ceux qui impliquent toute personne ayant un droit foncier et/ou immobilier ne peut être reçu devant une instance judiciaire, s'il n'a pas été au préalable porté devant une instance de conciliation ou d'arbitrage préalable. La responsabilité de la mise en place, de l'organisation et du fonctionnement d'une telle instance incombe à l'Etat, qui devra distinguer, à travers la loi, selon que le litige relève des terres rurales ou des terres urbaines.

4.1.3.4. La certification des droits fonciers et immobiliers et des mutations y afférentes

La reconnaissance ne saurait, à elle seule, offrir une sécurisation foncière optimale à des situations concrètes. Elle doit être assortie d'un dispositif de certification, qui permet de confirmer une situation de fait donnée comme un « droit réel reconnu, garanti et organisé », au profit d'une personne ou d'une entité déterminée. Contrairement à la reconnaissance qui est générale et abstraite, la certification s'applique à une situation précise et concerne une personne et une entité déterminée.

Elle a vocation à s'opérer au moyen d'une procédure de formalisation à organiser par la loi pour intégrer dans le régime de protection juridique adéquat des situations de fait, bénéficiant d'une légitimité locale, tirée de l'adhésion sociale des parties prenantes à une échelle déterminée.

Partant de ce qui précède, les options fondamentales suivantes sont arrêtées à l'intention du législateur pour améliorer la sécurité des droits fonciers et/ou immobiliers et concilier la légitimité de ces droits et leur légalité :

- 1. Distinguer le régime de certification des droits fonciers et/ou immobiliers suivant la catégorisation des terres en terres urbaines et terres rurales.** La loi devra mettre en place une procédure de certification des droits fonciers, qui diffère selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales. Sur les terres urbaines, la certification donnera lieu à l'établissement d'un certificat d'enregistrement, tandis que, sur les terres rurales, elle donnera lieu à la délivrance d'un certificat foncier coutumier. Elle fixera la procédure de certification des droits fonciers et/ou immobiliers, urbains et ruraux, en se conformant aux options fondamentales de la présente politique.
- 2. Mettre en place des brigades foncières locales pour rapprocher les services fonciers des administrés.** Ces brigades seraient des relais des circonscriptions foncières actuelles (c'est d'ailleurs déjà un acquis dans les pratiques actuelles des circonscriptions) au niveau des entités coutumières (sur les terres rurales, allusion aux chefferies et groupements). La loi organisera en leur faveur des compétences de certifier localement les droits fonciers et/ou immobiliers et les mutations y afférentes, et fixera les modalités de conservation des archives et de leur consultation par le public. Sur les terres urbaines, ces mêmes brigades seront déployées auprès des bureaux de quartiers au sein des communes et délivreront des fiches parcellaires, conférant un droit à devenir titulaire du droit correspondant.
- 3. Reconnaître et donner une valeur juridique aux processus de certification des terres dans les limites d'une entité coutumière.** Ces processus existent ca et là au niveau local. Ils relèvent de l'informel, et restent ignorés du cadre juridique existant. Ils restent néanmoins une réalité implacable, bénéficiant d'une large adhésion sociale au niveau des populations rurales, qui ne sont jamais parvenues à s'accommoder des procédures officielles de certification des droits fonciers appliquées jusqu'à présent. Ainsi, les terres collectives certifiées au profit d'une communauté locales ou d'un peuple autochtone pygmées pourront ainsi avoir un système de certification des droits fonciers/ou immobiliers internes et un dispositif de gestion des informations foncières, en se fondant sur les données des expériences pilotes en cours de développement.
- 4. Donner un fondement légal à des chartes foncières portant sur les terres régies par la coutume.** Ces chartes documenteraient les normes et principes directeurs applicables la reconnaissance et la certification locale des droits fonciers et/ou immobiliers sur les terres

régies par la coutume, en précisant les règles d'implantation et d'accès aux ressources locales ainsi que celles d'occupation et de valorisation des espaces, en tenant compte des éléments de la légalité nationale en matière d'aménagement, de gestion et d'exploitation des ressources naturelles, des pratiques établies, du droit coutumier ainsi que des intérêts en présence. L'idée est de soumettre toutes les activités humaines, domestiques ou économiques, qu'elles émanent des individus ayant droit, membres des communautés locales ou des populations allochtones, ainsi que toutes les formes d'occupation des espaces régies par la coutume aux exigences arrêtées localement de commun accord et consacrées dans cette charte. Une autre idée qui sous-tend ces chartes est de mettre en adéquation la gouvernance locale des terres et l'organisation sociale traditionnelle, tant dans ses aspects relatifs à la structure du pouvoir traditionnel qu'en ce qui concerne les règles traditionnelles de gestion des terres. Ce document aura ainsi l'avantage de codifier les règles coutumières locales, après en avoir évalué la conformité aux dispositions légales et réglementaires nationales en matière d'occupation des terres et d'exploitation des ressources naturelles. Cette évaluation de conformité s'impose, étant donné qu'en vertu de la Constitution, l'application des coutumes locales est conditionnée par leur conformité aux lois et règlement de la République. Cette option fondamentale pourrait également se nourrir des conclusions des expériences pilotes en cours de développement dans le pays, avant d'être consacrée et organisée dans la loi.

5. **Mettre en place un système numérisé.** Pour autant que c'est possible, les données foncières pourront être générées et gérées en tirant avantage sur les nouvelles technologies de numérisation en pleine progression à ce jour. Il s'agira aussi de mettre ces technologies à contribution notamment par la création d'un dispositif de réseautage informatique pour relier les données foncières, générées et gérées localement et celles tenues et gérées par les circonscriptions foncières. Le rôle de ces dernières serait amené à évoluer vers une fonction d'appui-conseil, de formation et de contrôle des processus de gestion locale des informations foncières.
6. **Responsabiliser, former et équiper les nouvelles autorités locales de gestion foncière** pour qu'elles soient en mesure de développer et de rendre des services fonciers de proximité performants, à travers des programmes de formation et par des équipements en cartographie et en capacité d'archivages. L'enjeu est de rapprocher des usagers le service public de gestion des droits fonciers par la simplification de la procédure et la minoration de coûts y afférents.
7. **Consacrer et promouvoir un droit à l'information foncière.** Les informations foncières détenues par les administrations publiques et les collectivités locales doivent être ouvertes au public, avec indication de celles appelées à être classées confidentielles. Cela implique d'améliorer la gestion des archives foncières, éventuellement par l'informatisation, et de prévoir une formation continue et une rémunération décente des personnels en charge de la gestion foncière.

4.2. Dimension institutionnelle: Administration foncière, décentralisation, aspects transversaux et coordination intersectorielle.

La dimension institutionnelle couvre deux volets essentiels, à savoir : (i) l'administration foncière et la décentralisation; (ii) les aspects transversaux et la coordination intersectorielle des instances du gouvernement opérant dans les secteurs fonciers et connexes.

4.2.1. Administration foncière et décentralisation

4.2.1.1. Problématique

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, distinguant les compétences exclusives de l'Etat/pouvoir central (au total 36), les compétences exclusives des provinces (au total 29) et les compétences partagées entre les deux échelons (au total 25). 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 à Kinshasa et l'application d'un système de gestion plutôt déléguée, en inadéquation avec l'étendue du pays et la complexité de ses problèmes.

La RDC est, dès lors, composée aujourd'hui de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces. Et au sein de chaque province existent, d'une part, les villes, qui sont des entités territoriales décentralisées, avec personnalité juridique propre et autonomie de gestion et, d'autre part, les territoires, qui sont des entités territoriales déconcentrées, et donc non dotées de la personnalité juridique.

Les villes sont subdivisées en communes, qui sont des entités territoriales décentralisées, et donc dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion et, au sein des communes, se trouvent les quartiers et les groupements incorporés, tous deux érigées en entités territoriales déconcentrées, non dotées de la personnalité juridique.

Les territoires, par contre, sont des entités territoriales déconcentrées, dépourvue de la personnalité juridique. Ils regroupent, en leur sein et d'une part, les communes et, d'autre part, les secteurs ou, selon le cas, les chefferies. Les communes et les chefferies sont érigées en entités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion. Ils comprennent en leur sein les groupements et les villages, qui sont des entités non dotées de la personnalité juridique.

En matière foncière, le cadre administratif de gestion des terres et des droits fonciers y afférents doit être décentralisé dans le sens de réduire l'importante marge qui existe actuellement entre l'énorme besoin de certification et de mutation des droits fonciers et les contraintes financières, logistiques et opérationnels observés aujourd'hui au niveau des circonscriptions foncières, qui sont en charge de gestion des terres du domaine foncier privé de l'Etat.

Les constats qui sont faits de manière générale, s'agissant de l'Administration foncière, tiennent aux faits suivants :

- i) Les circonscriptions foncières ont un statut administratif difficilement conciliable avec les réformes législatives intervenues en matière d'organisation territoriale, de décentralisation et de gestion des services publics de l'Etat. Elles continuent à fonctionner comme des services publics techniques (sectoriels) déconcentrés, relevant du pouvoir central, et placés sous l'autorité du Secrétariat Général aux Affaires Foncières, et n'ayant aucun rapport institutionnel avec les Ministères Provinciaux des Affaires Foncières, nouvellement institués, ni, au niveau local, avec les chefs des secteurs et/ou des Chefferies.
- ii) Leur ressort territorial reste non proportionnel au volume des demandes de certification foncière, surtout en milieu rural. Les circonscriptions foncières demeurent ainsi assez éloignées des réalités des problèmes fonciers locaux et de la masse paysanne

(MafikiriTsonga et Matthieu, 1997, p.49). Et ne recevant pas les moyens matériels, logistiques et financiers adéquats pour couvrir leur déplacement dans leurs ressorts, les bureaux des circonscriptions restent, dès lors, inaccessibles pour la plupart des congolais vivant en milieu rural.

4.2.1.2. Objectifs spécifiques poursuivis

- a. Réformer l'administration foncière dans le sens de la rendre plus performante, professionnelle, fiable et redevable, en tenant compte des options déjà levées par le pays en matière de décentralisation territoriale et administrative et d'organisation des services publics de l'Etat ;
- b. Réorganiser, suivant des principes de décentralisation, de transparence, de participation et de redevabilité, le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique et de la législation foncières garantissant à tous la sécurité de la tenure foncière ;
- c. Développer des systèmes effectifs et efficaces d'administration foncière ;
- d. Mettre en place des mécanismes locaux de gestion foncière maîtrisés et qui bénéficient de l'adhésion des populations;
- e. Adapter la gestion foncière aux différents contextes locaux par la mise en place des systèmes d'information foncière qui leur correspondent le mieux.

4.2.1.3. Actions prioritaires à entreprendre

S'agissant de l'administration foncière, les options fondamentales suivantes sont levées et doivent être consacrées par la loi :

- a. **Mieux répartir les fonctions et les compétences foncières entre les trois niveaux de gouvernance (centrale, provinciale et locale).** L'Etat Central, qui agit par le biais des circonscriptions foncières, n'a pas aujourd'hui la capacité opérationnelle nécessaire pour pouvoir gérer les droits fonciers individuels et collectifs dans l'ensemble du pays. La loi devra corriger ces écueils, en faisant évoluer la déconcentration sectorielle de la gestion des terres observée aujourd'hui vers une véritable décentralisation des compétences sectorielles, spécialement en matière de certification des droits fonciers et/immobiliers et de conservation des archives ; **une décentralisation qui soit mieux assortie aux nouveaux choix du pays en termes d'autonomie politique, administrative et sectorielle des provinces et des ETD. Une redéfinition claire des fonctions et des compétences foncières et leur répartition conséquente entre les trois échelons de la gouvernance foncière (central, provincial et local) doit être envisagée, en cohérence avec les nouvelles réformes intervenues en matière d'organisation territoriale et de décentralisation et de gestion des services publics de l'Etat.** La déconcentration sectorielle ne devrait plus être limitée qu'aux aspects liés au contrôle de conformité, au suivi et évaluation de la mise en œuvre des fonctions et compétences provinciales et locales ainsi qu'à la production des outils techniques d'administration foncière. Ce qui se traduit par les options suivantes :
 - i. **Reconnaître et mettre en place des brigades foncières pour rapprocher le plus possible les services fonciers des administrés et autres usagers. L'enjeu est d'arriver à une simplification de la procédure de certification des droits fonciers et immobiliers et la minoration de coûts y afférents.** Ainsi, ces brigades seront des relais des circonscriptions foncières actuelles (c'est d'ailleurs déjà un acquis dans les pratiques actuelles de ces circonscriptions) au niveau des quartiers (sur les terres urbaines) ainsi

que des entités coutumières (sur les terres rurales). Elles seront responsables de la certification des droits fonciers et/ou immobiliers et des mutations y afférentes à l'échelle locale, en délivrant titres fonciers conférant « un droit à devenir ».

- ii. **Responsabiliser, former et équiper les autorités et administrations locales en charge de la gestion foncière.** Il s'agit de renforcer les capacités de ces autorités et administrations pour qu'elles soient en mesure de développer et de rendre des services fonciers de proximité, à travers des programmes de formation et moyennant les équipements de cartographie et d'archivages.

- b. **Mettre en place un système numérisé pour améliorer la gestion des données foncières.** Ce système devrait permettre notamment de relier les données foncières, générées et gérées localement à celles tenues et gérées par les circonscriptions foncières ; le rôle des circonscriptions foncières serait ainsi amené à évoluer vers une fonction d'appui-conseil, de formation et de suivi et évaluation.
- c. **Consacrer et promouvoir un droit à l'information foncière.** Les informations foncières détenues par les administrations publiques et les collectivités locales doivent être ouvertes au public, avec indication de celles appelées à être classées confidentielles. Cela implique d'améliorer la gestion des archives foncières, éventuellement par l'informatisation, et de prévoir une formation continue et une rémunération décente des personnels en charge de la gestion foncière.

4.2.2. Aspects transversaux et coordination intersectorielle

4.2.2.1. Problématique.

Il est observé que les actions des pouvoirs publics sur les espaces, tant ruraux que urbains, sont de plus en plus nombreuses, avec cette particularité qu'elles restent cloisonnées aux différents niveaux sectoriels, sans aucune démarche d'intégration et de coordination. Chacun des ministères affecte les espaces, crée des droits et en annule d'autres, sans tenir en compte les affectations précédentes, ni considérer les incidences intersectorielles. L'expérience de collaboration et de concertations intersectorielles dans les processus d'affectations des espaces aux différents usages sectoriels reste encore assez faible. En conséquence, sur l'ensemble du territoire, des conflits de compétences se développent entre les ministères sectoriels, qui donnent lieu à la fois à des conflits d'usages des terres et à des situations de superposition de titres sectoriels et des droits correspondants. Il existe de nombreuses données en matière d'exploitation des mines, d'hydrocarbures, forestière, agricole, de services environnementaux, d'extension urbaine et d'infrastructures qui permettent d'illustrer la complexité des problèmes d'administration des espaces du territoire national, dont l'un des plus récents est le conflit opposant l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et le Ministère des Hydrocarbures autour de la désaffectation des Parcs Nationaux des Virunga et de la Salonga, où l'usage de conservation est en conflit avec l'exploitation pétrolière. Toutes ces considérations soulignent l'importance et les enjeux de l'aménagement du territoire et la nécessité de mener la réforme foncière en cours dans une vision de convergence et de complémentarité avec celle des autres secteurs connexes, et plus spécialement celle de l'aménagement du territoire, aussi déjà lancée. C'est à ce titre que les assises du Forum Interprovincial de Bukavu ont reconnu la planification foncière et l'aménagement du territoire comme deux processus corrélés et recommandent l'élaboration d'un schéma national et des plans provinciaux et locaux

d'aménagement du territoire, (des villages aux entités locales, des entités locales aux provinces et des provinces au niveau national), en tenant compte de la croissance démographique et de la pression sur les ressources naturelles.

4.2.2.2. Objectifs spécifiques poursuivis.

Les objectifs spécifiques suivants sont poursuivis :

- a. Réformer l'administration foncière dans le sens de la rendre plus performante, professionnelle, fiable et redevable, en tenant compte des options déjà levées par le pays en matière de décentralisation territoriale et administrative et d'organisation des services publics de l'Etat ;
- b. Définir des mécanismes institutionnels et techniques qui assurent la concertation entre les ministères et les services publics sectoriels qui gèrent les matières connexes au foncier, en vue de garantir la convergence, la cohérence et la complémentarité nécessaires dans la mise en œuvre des politiques et lois sectorielles ayant une incidence sur les espaces ;
- c. Assurer la cohérence nécessaire entre la loi foncière et la loi coordonnée de l'aménagement du territoire.

4.2.2.3. Actions prioritaires à prendre

Dans l'optique de se prémunir contre les conflits de conception entre les politiques et lois sectorielles et d'éviter la compétition des compétences dans l'administration des espaces entre les différents ministères et services publics intervenants, les considérations suivantes doivent être prises en compte et organisées par la loi :

- a. **Placer la planification spatiale en amont de tous les processus d'affectation des terres aux différents usages fonciers sectoriels.** La fonction de la planification spatiale étant en amont de tous les autres processus d'attribution des droits pour l'exploitation de différents usages fonciers, les processus d'aménagement, urbains et ruraux, doit être considérée et placée en amont des actes de distribution des terres et d'allocation des droits fonciers et immobiliers, en ayant pour fondement les principes suivants :
 - i. Les compétences reconnues à chaque ministère doivent être exercées dans la collaboration et l'implication des autres ministères dont les attributions peuvent avoir une incidence sur le secteur concerné;
 - ii. Toute affectation d'une portion quelconque du territoire national (le fait de conférer une vocation d'utilisation particulière) est soumise, au préalable, à l'exigence de la planification;
 - iii. Les opérations de planification sont prévues pour être documentées et consignées dans les plans d'aménagement, à différentes échelles du territoire national, à l'initiative du Ministère ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions.
- b. **Respecter l'approche multisectorielle et holistique et promouvoir plutôt un esprit de collaboration entre les ministères et services publics directement ou indirectement concernés.** Les matières connexes au foncier qui sont régies par différentes lois sectorielles et qui relèvent des attributions de plusieurs ministères et/ou services publics sectoriels requièrent plutôt la collaboration, la concertation, les arbitrages institutionnels nécessaires et des décisions consensuelles, à la lumière des données disponibles, générées à l'occasion des inventaires des ressources, des études sociales, économiques et

environnementales. Il y a donc nécessité de promouvoir l'approche multisectorielle et holistique et un esprit de collaboration entre les services publics concernés, plutôt que l'approche sectorielle et cloisonnée, qui finit par nuire à la bonne administration des terres congolaises. L'enjeu est d'amoindrir les conflits institutionnels et la compétition dans l'utilisation des sols et de favoriser à tous les niveaux des processus de dialogues institutionnels visant une planification spatiale concertée et une utilisation harmonieuse du territoire national.

- c. **Mettre en place un outil technique à portée stratégique, interactive et géo référencée, pour améliorer la gouvernance territoriale et la gestion des ressources naturelles.** Placé sous la gestion du Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, cet outil sera destiné à la traduction numérique des données spatiales du plan national stratégique de développement, du schéma national d'aménagement du territoire de la République, des plans provinciaux et locaux d'aménagement du territoire et des contrats ayant pour objet l'exploitation des ressources naturelles.
- d. **Placer l'aménagement du territoire en amont des décisions de lotissement des terres.** Les lotissements ne peuvent être érigés que sur des zones préalablement couvertes des plans d'aménagement du territoire, aux échelles territoriales correspondantes, suivie des opérations techniques et cadastrales, avant toute distribution des terres et l'attribution subséquente des droits fonciers et/ou immobiliers.
- e. **Respecter les compétences des provinces et des entités locales dans les décisions d'attribution des contrats fonciers et sur les autres ressources naturelles prises par les autorités nationales.** S'il est vrai que l'état des lieux des occupations actuelles du territoire ainsi que la projection des affectations futures peuvent être dressés au niveau national par le biais du schéma national d'aménagement du territoire (en cours de construction), il reste que les décisions finales d'affectation spatiales incombent plutôt aux provinces par le biais des plans d'aménagement provinciaux, locaux ou particuliers. Ainsi, les décisions d'attribution des contrats fonciers à grande échelle, que les autorités nationales sont appelées à prendre, quel qu'en soit le secteur, doivent respecter les décisions d'aménagement prises au niveau provincial ou local.
- f. **Respecter les droits et intérêts locaux des parties prenantes dans les décisions d'attribution des droits fonciers à grande échelle, quel qu'en soit le secteur.** Il s'agit ici d'intégrer le respect des sauvegardes sociales dans la projection des affectations spatiales envisagées. La loi devra organiser les sauvegardes sociales, qui vont permettre de prémunir les intérêts et droits des parties prenantes vivant localement contre les risques d'évictions et d'atteintes à l'occasion de la mise en œuvre par l'Etat et ses institutions des plans d'aménagement et des projets d'investissements fonciers. L'enquête publique est l'outil consacré à cette fin par le décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement ; décret pris conformément à l'article 24 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. En ses articles 51 à 61, ce décret détermine les modalités de réalisation de l'enquête publique préalable aux décisions d'affectations spatiales. Cette procédure améliore l'enquête de vacance des terres et devra être tenue en compte par la loi foncière et immobilière.

- g. **Définir une procédure claire de création et d'extension des villes, fondée sur les négociation d'accords de cessions des terres avec les chefs traditionnelles, afin de rendre quittes et libres de tous droit les espaces proposés.** Les villes ne peuvent être créées ou étendues autrement que sur des terres déjà couvertes des droits fonciers coutumiers collectifs détenus par les communautés locales ou d'autres groupes sociaux éventuels. La procédure à observer est celle de l'enquête publique, qui permet d'identifier les personnes et/ou communautés ayant droit, de constater leurs droits préexistants et, le cas échéant, de les purger (compenser) par des voies d'arrangement à l'amiable avec les autorités coutumières concernées. De tels actes doivent donner lieu à la renonciation aux droits préexistants, de sorte à rendre les espaces concernés libres et quittes de tout droit et de les soumettre exclusivement au droit urbain pour les phases ultérieures. Ce qui aurait l'avantage d'exclure la dualité sur les terres urbaines, étant donné que les villes ont une dynamique qui ne s'accommode pas avec le pouvoir coutumier et l'appropriation foncière coutumière. Ainsi, à défaut d'obtenir de tels arrangements, le recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui garantit le droit à une indemnité juste et équitable, pourra être envisagé.

4.3. Dimension politique: Redéfinition de la vocation et des fonctions du foncier et incidences foncières des mouvements migratoires, des déplacements massifs et des engagements souscrits au niveau international et régional.

La République démocratique du Congo s'est dotée d'un nouveau cadre programmatique du développement pour la période 2019-2050 dénommé "Programme National Stratégique du Développement" (PNSD). Celui-ci s'est donné comme vision de booster le développement économique et social du pays et de bâtir les fondements devant permettre de: (i) Faire de la RDC un pays à revenu intermédiaire en 2021; (ii) accélérer la croissance et le développement social et hisser le pays au rang d'une économie émergente à l'horizon 2030 ; et (iii) élever le pays au rang des économies industrialisées à l'horizon 2050.

Une politique foncière répondant aux impératifs du développement soutenu serait un outil important devant permettre d'atteindre ces objectifs.

Cependant, un consensus général se dégage sur le fait que les politiques foncières actuelles de la RDC sont inadaptées et n'offre pas le cadre idéal pour la croissance, l'émergence et le développement socioéconomique du pays tels qu'envisagés par le PNSD.

L'instauration d'une relation juridique dans les rapports Homme-terre reste marquée en RDC par des conflits entre les textes officiels et les pratiques de gestion des terres, la difficile cohabitation des normes foncières traditionnelles à côté des lois modernes, l'inadéquation du régime foncier aux besoins d'investissement économique, les nombreux obstacles auxquels se heurte l'intégration des instruments juridiques régionaux et internationaux dans le droit national ainsi que la récurrence des conflits fonciers issus des mouvements des populations.

Dans ce contexte, les droits d'accès à la terre et leur contrôle sont plutôt devenus un prisme analyseur des enjeux sécuritaires et un indicateur des rapports de force dans des contextes souvent marqués par un pluralisme des normes et une altérité institutionnelle.

Cette section se propose d'exposer dans les grandes lignes: i) les vocations et fonctions du foncier, ii) les bilans sociaux des structures et législations foncières, iii) les répercussions foncières des

mouvements des populations, iv) l'évaluation des incidences foncières des instruments juridiques régionaux et internationaux.

4.3.1. Redéfinir la vocation et les fonctions du foncier.

4.3.1.1. Problématique.

Traditionnellement, le rapport au sol est dans toutes les communautés tribales de la RDC avant tout un rapport social. Des dépendances sociales de diverses natures et d'intensités variables naissent et se reproduisent en raison des rapports fonciers. La cohésion et la reproduction sociales trouvent leur fondement dans le rapport à la terre et sa justification mystico religieuse, l'identité des groupes se confondant elle même avec les domaines fonciers ancestraux. Quant à l'exercice de l'autorité, il est, dans la plupart des sociétés traditionnelles congolaises, respectueux de ces structures sociales et foncières qui lui ont parfois préexisté.

Le contact colonial entraîna des bouleversements profonds de l'ordre social traditionnel à travers d'une part la réorganisation administrative et les reconstitutions sociales et foncières qu'elle charriait, d'autre part, l'imposition d'un nouveau régime foncier. Décrétant que les terres non occupées visiblement par les indigènes congolais devenaient la propriété de l'Etat, le pouvoir colonial va favoriser la colonisation des terres dites vacantes et mettre en place à cet effet un embryon d'administration foncière à travers les sociétés concédantes et l'institution du conservateur des titres fonciers. L'expropriation des communautés indigènes s'est prolongée à travers la création des parcs et réserves et la naissance des villes et cités indigènes.

L'avènement de l'indépendance politique de la RDC n'a malheureusement pas permis de corriger les situations héritées de la période coloniale. Bien au contraire, les injustices que la législation foncière coloniale a fait subir aux communautés (indigènes) locales 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 :

- Aux expropriations opérées à la faveur de la doctrine des terres vacantes, correspond actuellement la domanialisation des « terres occupées par les communautés locales » ;
- Aux colons belges et autres se sont substituées les élites congolaises à la faveur de la zaïrianisation d'une part et des stratégies d'accumulation foncière de ces élites ; des opportunités leur étant offertes par la loi du 20 juillet 1973 ;
- Autant le législateur colonial a laissé dans le vague et l'imprécision l'organisation des droits indigènes sur le sol, autant la loi du 20 juillet 1973 est équivoque sur le régime des terres des communautés locales, la nature des droits des membres des communautés locales et l'autorité compétente pour gérer ces terres ;
- De même, la sécurité juridique que conférait aux colons le certificat d'enregistrement dans la législation coloniale, ne bénéficie qu'aux nouvelles élites dans le Congo postcolonial, les terres des communautés locales ayant été déclarées inconcessibles par la législation agricole ;
- Aux sociétés concédantes du système colonial ont succédé des administrations foncières, seules compétentes pour attribuer des titres fonciers dans leurs circonscriptions foncières respectives, et qui, à l'instar des premières, se font volontiers et allégrement courtiers en terres (indigènes) des communautés locales ;
- Aux lotissements agricoles (paysannats indigènes) de la période coloniale ont succédé tour à tour les projets agricoles ou de développement rural (CDI BWAMANDA, projet rizicole de Kiringye, pâturages collectifs en Ituri, ...) et actuellement les parcs agro-industriels, tous

ayant un impact significatif sur le foncier au détriment des paysans ou des ayants-droit coutumiers.

Les évolutions observables pendant la période postcoloniale ont été globalement en défaveur des paysanneries et des communautés locales. Au demeurant, les interventions récentes du législateur et/ou du Gouvernement congolais en matière agricole et forestière montrent également qu'une option préférentielle a été levée en faveur des exploitations agro-industrielles et des concessions forestières et minières, et non en faveur des paysanneries et/ou des communautés forestières qui constituent pourtant plus de $\frac{3}{4}$ de la population congolaise.

Dans certaines contrées du pays, les coutumes, en matière foncière, ont pour leur part subi une profonde, radicale et irréversible altération : la terre tend à devenir une marchandise. D'aucuns considèrent désormais la terre comme une chose susceptible d'appropriation privative et qui peut être aliénée. Elle n'est plus perçue comme un héritage inaliénable des ancêtres et le support de la vie sociale et économique des groupes. La valeur d'usage du sol cède à grands pas à sa valeur d'échange, le phénomène ayant une ampleur particulière dans les provinces de l'Est soumises aux agressions de l'économie des plantations. En même temps, progresse et s'amplifie dans toutes les provinces, à des rythmes toutefois différents, le processus d'individualisation des tenures. Au plan des modes d'accès à la terre, des changements importants peuvent également être observés : un certain consensus social semble s'établir dans tous les milieux ruraux sur la valeur de l'écrit en tant que titre propre à faire valoir les droits fonciers coutumiers.

Le règlement des conflits fonciers par l'autorité coutumière s'avère également déficient au regard des rebondissements multiples (c'est-à-dire de la permanence) de ces conflits. D'autre part, étant donné la transformation des perceptions sociales et la modification des rapports de force entre les acteurs ruraux, les décisions de l'autorité coutumière saisie d'un litige foncier ne se fondent plus sur la coutume dans son contenu traditionnel : elles se fondent plutôt sur une coutume sans cesse réinterprétée et ajustée aux attentes sociales ou aux contraintes du moment. Pendant que prolifèrent les conflits fonciers interpersonnels, émergent des conflits identitaires basés sur le foncier, riches en violences dévastatrices chroniques. Ces derniers se présentent comme une contestation de l'ordre social imposé par l'Etat coloniale et à sa suite par l'Etat post colonial et des inégalités qu'il consacre ou cautionne. Une variante importante de ces conflits identitaires s'exprime en termes de revendications des groupes sociaux ou des groupes ethniques d'exercer leur pouvoir sur un territoire : revendications territoriales des peuples minoritaires (Banyamulenge) ou revendications historiques ayant parfois des connotations religieuses ou culturelles (Bundu dia Kongo).

Par ailleurs, un retour sur le contexte d'adoption de la loi du 20 juillet 1973 amène à la conclusion que celle-ci n'est plus adaptée à l'environnement politique, économique et social actuel. La loi du 20 juillet 1973 a, en effet, été adoptée dans un contexte caractérisé notamment par :

- L'avènement d'un pouvoir autoritaire qui a stabilisé le champ politique au terme des turbulences et controverses dans lesquelles les enjeux fonciers, territoriaux et miniers nourrissaient des revendications menaçant l'existence de l'Etat ;
- La mainmise étrangère sur l'économie congolaise en général, et particulièrement sur l'économie agricole et minière ;
- La résorption, par l'imposition d'un parti politique unique, des contradictions fondamentales entre unitaristes et fédéralistes au sujet des compétences relatives à l'exploitation des ressources du sous-sol et à la gestion du sol ;

- La contestation unanime des cessions et concessions foncières faites par les organismes concédant de la période coloniale ;
- Les pouvoirs exorbitants des chefs coutumiers acquis à la faveur des réformes administratives coloniales et qui leur avaient conféré un très fort ascendant sur les populations rurales, les chefs coutumiers faisant ainsi ombrage aux autorités étatiques modernes ;
- La marginalisation foncière des communautés locales et, au sein de celles-ci, des femmes et des peuples autochtones pygmées ;
- L'existence des textes légaux et réglementaires hérités de la colonisation et non adaptés à la situation de l'Etat postcolonial.

Dans ce contexte, l'option de la nationalisation du sol résolvait pratiquement et en bloc tous les problèmes. Le contexte actuel présente des caractéristiques fort éloignées de celui dans lequel la loi du 20 juillet 1973 a été adoptée, et pose des défis qui ont très peu à voir avec les situations héritées de la période coloniale ou consécutives à l'indépendance politique. Les trois principaux défis auxquels la République Démocratique du Congo doit plier la politique foncière et la loi foncière, sont la stabilité politique, la cohésion nationale et le développement économique et social.

4.3.1.2. Objectifs spécifiques poursuivis

Relativement à la vocation et aux fonctions du foncier, les objectifs spécifiques ci-après sont proposés :

- a. Redéfinir le statut de la terre en l'ordonnant autour du principe du respect des droits fonciers et immobiliers en général et du principe de finalité en vertu duquel lesdits droits doivent être organisés non seulement en vue de la satisfaction des intérêts individuels, mais aussi en vue de l'intérêt général ;
- b. Réévaluer la propriété foncière exclusive de l'Etat et lever de nouvelles options sur la tenure des terres ;
- c. Evaluer et garantir l'efficacité des incidences économiques et sociales des décisions d'application des règles ;
- d. Poser des principes permettant une gestion équitable des intérêts fonciers concurrents et des conflits auxquels ils peuvent donner lieu.

4.3.1.3. Actions prioritaires à entreprendre.

Les options fondamentales suivantes sont levées et doivent être consacrées et organisées par les pouvoirs publics :

- a. **Restaurer l'équité dans l'accès et l'appropriation du sol.** Il s'agit ici de : i) garantir l'accès à la terre à toutes les composantes de la société congolaise et d'amoindrir l'ampleur d'affrontements et des conflits sociaux d'origine foncière ; ii) tenir en compte les droits légitimes qui bénéficient déjà d'une adhésion sociale, aux différentes échelles locales, urbaines et rurales ; iii) corriger, si possible, les injustices en matière foncière héritées du passé lointain et proche ; iv) mieux définir les droits fonciers de l'Etat et ceux des communautés traditionnelles, en tenant compte de différents contextes socio-culturels locaux, et en évitant le plus possible les fictions juridiques ayant caractérisé le régime de 1973.

- b. **Inscrire la réforme foncière au cœur du développement durable.** Il s'agit ici d'élaborer et de faire adopter au pays une loi foncière en phase avec les nécessités de stabilité politique, de cohésion sociale et de développement économique et social, garantissant le respect des droits humains fondamentaux et la préservation de l'environnement. L'enjeu est de mettre en adéquation la loi et les institutions foncières, l'économie et la société et de créer les conditions de la bonne gouvernance foncière à travers la définition de nouvelles options politiques, économiques et sociales plus adaptées aux défis du moment.
- c. **Organiser un processus de revue légale des titres fonciers à grande échelle attribués sur les terres rurales.** Les terres congolaises font l'objet de spéculation et de thésaurisation, et ne connaissent pas la mise en valeur, pourtant contractuellement requise. La revue légale des anciens contrats fonciers, ceux surtout à grande échelle attribués à des fins agricoles sur les terres rurales, permettra d'en évaluer la mise en valeur et le respect des obligations fiscales, sociales et environnementales et, le cas échéant, de résilier d'office les titres non en règle ou de les retirer des mains de leurs prétendus détenteurs.
- d. **Définir des critères de réaffectation des espaces récupérés.** Etant rentrés dans le domaine foncier privé de l'Etat, de tels espaces pourront être redistribués, en accordant la priorité à la réduction de la vulnérabilité foncière des communautés rurales et de toutes les catégories sociales marginalisées, dont les peuples autochtones, les femmes et les paysans, petits producteurs agricoles
- e. **Consacrer au niveau légal un cadre de prise en charge locale des questions foncières pour une maîtrise efficace et efficiente des données foncières locales.** Cette action entend assurer : i) la relocalisation de certaines compétences foncières du niveau central au niveau local ; ii) la mise en place des structures de gestion des droits collectifs sur les terres des communautés locales, iii) la délimitation des espaces de manière à leur faire correspondre des systèmes locaux de gestion foncière plus adéquates aux contextes locaux, notamment : un dispositif de cadastre coutumier, assorti des modalités de contrôle local des opérations d'immatriculation ; un aménagement local simplifié ; une charte d'administration spatiale locale, assortie des manuels de procédure et vade mecum à l'usage des acteurs locaux intervenant localement dans l'administration des terres

4.3.2. Les répercussions foncières des mouvements des populations.

4.3.2.1. Problématique

Les mouvements migratoires. Les mouvements migratoires à l'intérieur comme à l'extérieur du pays n'ont pas laissé d'avoir de répercussions sur la gestion de la terre. Dans certaines régions, ils ont renversé l'ordre social, administratif et même économique. Les collectivités locales ont été restructurées dans la perspective de répondre aux besoins des communautés, mais aussi de mieux les gérer. Certaines entités coutumières locales ont été supprimées ou regroupées au détriment des autres. D'autres ont vu dans ces mutations une intention délibérée de leur dépouiller de leur patrimoine foncier. Les conflits au Rwanda et au Burundi avant l'indépendance, le besoin de la main d'œuvre coloniale pour l'exploitation de l'agriculture et l'élevage ont favorisé les migrations des Banyarwanda au Nord Kivu et au Katanga. L'Ituri a connu aussi au XVIe siècle les migrations des Bahema et Babira en provenance de l'Ouganda et des Lendu, en provenance du Soudan. Trouvant les Batwa sur les lieux autochtones, ces populations se sont accaparées de leurs terres et forêts appartenant. Aujourd'hui, les Batwa des territoires de Mambasa et

Ituriconsidèrent qu'ils ont été dépouillés, car envahis par les agriculteurs et les exploitations forestiers. Dans ces contrées, des terres qui jadis servaient seulement pour la chasse ont reçu une vocation agricole et pastorale. L'Ouest de la RDC n'a pas connu des migrations particulières qui sont observées à l'Est. Les populations y sont, dès lors, restées plus ou moins homogènes, tandis que les clans et les tribus sont demeurés presque mono-ethniques, avec moins de pressions foncières.

Les mouvements de déplacements internes et externes et les réfugiés. Les intérêts économiques liés à l'exploitation de la terre, la recherche du bien-être, le besoin du contrôle de pouvoir coutumier et politique constituent les soubassements des conflits identitaires et armés en RDC. Les départs des personnes de leurs terres d'origine du fait des conflits armés, comme leurs retours ont eu et continuent à avoir des répercussions graves et complexes sur la question foncière en RDC. Depuis plus d'une décennie, ce pays enregistre des phénomènes des déplacements massifs des populations congolaises à l'intérieur, comme à l'extérieur du pays, qui complexifient davantage la problématique foncière. Les sources humanitaires et les médias ont rapporté un chiffre avoisinant 200.000 personnes. Selon OCHA (Document du Plan Humanitaire 2017-2019), la RDC a enregistré 7,5 millions des déplacés et retournés localisés dans 18 provinces du pays. Selon la même source, ce chiffre pourrait atteindre 10,5 millions en 2019, si l'on considère la situation d'insécurité, les dynamiques des conflits intercommunautaires et la précarité des conditions économiques dans lesquelles vivent les populations congolaises dans certaines parties du pays. Très récemment, de nombreuses populations congolaises ont connu successivement des expulsions massives de la part des pays voisins : le Burundi, la Tanzanie, le Congo Brazzaville et l'Angola. S'agissant des populations déplacées, à leur retour, elles ont souvent du mal à récupérer leurs terres et autres biens leur ayant appartenu, étant donné que, pendant leur absence, leurs terres ont été occupées par les nouveaux arrivés. Ne disposant pas au départ de preuves écrites de leurs droits fonciers et/ou immobiliers, ni de soubassements administratifs quelconques, il est généralement difficile de résoudre de tels conflits.

Les réfugiés. La communauté humanitaire montre que les réfugiés sont au nombre de 608,437 et que les rapatriés en 2017 étaient au nombre de 20,000 personnes. Ils figurent également au nombre de catégories sociales qui éprouvent d'énormes difficultés d'accès à la terre.

Enfin, les bilans sociaux des structures et législations foncières, de même que les répercussions foncières des déplacements des populations, anciens et récents, requièrent à leur tour de l'autorité publique des interventions audacieuses visant des objectifs à long terme et opérant une rupture avec le passé et le présent, et plus spécialement à l'occasion de la formulation de la présente Politique.

4.3.2.2. Objectifs spécifiques poursuivis.

- a. Mettre en place les mécanismes de gestion de terre susceptible d'améliorer les rapports sociaux et économiques des populations, surtout dans les milieux ruraux ayant connu des déplacements massifs des populations ;
- b. Développer des mécanismes permettant une gestion participative, transparente et inclusive de la terre coutumière et la sécurisation des terres collectives et familiales, de manière à faciliter la gestion des conflits fonciers liés aux migrations et déplacements des populations ;

- c. Promouvoir la cartographie d'espaces d'habitation intégrés, des villages regroupés et organisés au titre de stratégie de réduction de la pression sur la terre, et plus spécialement dans les zones à risque de migrations et déplacements massifs ;
- d. Promouvoir des programmes de renforcement des capacités des communautés locales en matière de gestion de la terre ;
- e. Par le biais de l'aménagement simplifié aux échelles locales, prévoir la répartition des zones rurales à vocation agricole, pastorale, forestière, de développement local, à l'instar de l'approche développée pour la gestion des concessions forestières des communautés locales, y compris la prise en compte des besoins en réserves des terres susceptibles de constituer une réponse nationale aux pressions sur les terres ;
- f. Renforcer le cadre juridique national et régional de gestion des réfugiés et des déplacés par la mise en place des structures spécialisés, plus adaptées.
- g. **Instituer un mécanisme durable de résolution des conflits fonciers à travers les ETD et les provinces à l'instar des tribunaux de travail.**

4.3.2.3. Actions prioritaires à entreprendre.

Les options fondamentales suivantes sont levées et doivent être consacrées par les pouvoirs publics :

- a. **Fixer un cadre de gestion des déplacements forcés des populations.** La loi doit fixer le cadre et les mesures d'accompagnement des situations de déplacements massifs des populations. Ces mesures doivent être participatives impliquant les autorités locales, territoriales provinciales et interprovinciales, ainsi que les migrants ou les déplacés concernés. Il pourrait être envisagé, en accord avec les autorités coutumières et sans préjudice aux prescriptions d'aménagement, la création des nouveaux lotissements pour encadrer l'arrivée massive des populations.
- b. **Mettre en place un dispositif de sécurisation foncière au profit des populations forcées au déplacement.** La loi doit organiser un régime des règles fixant les modalités de sécurisation de la terre pour les ayant droit pendant la période de déplacement, y compris les procédures et modalités de récupération des droits fonciers et/ou immobiliers lors du retour. Le recours à la cartographie participative, la mise en place d'un système d'information et de titrisation foncière à l'échelle locale, les chartes foncières locales constituent là autant d'outils qui pourraient constituer des réponses à la gestion des déplacements forcés des populations.
- c. **Organiser des modalités spécifiques d'accès à la terre par des populations réfugiés, en tenant compte des systèmes culturels locaux et des engagements internationaux et régionaux.** Une absence de règles pour gérer des situations aussi imprévisibles que l'arrivée et l'implantation massive des populations étrangères dans un pays entrave largement la bonne administration des espaces. Aussi, la loi devra-t-elle prévoir des modalités d'accès et, éventuellement d'appropriation de la terre par les réfugiés qui viennent s'installer, en cohérence avec les instruments juridiques existants en la matière. Il s'agira d'indiquer 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.

- d. **Mettre en place un cadre normatif assurant aux populations forcées au déplacement l'accès à la terre pour répondre à l'urgence de leur subsistance.** La loi doit déterminer des modalités d'accès à la terre par des populations déplacées de nature à leur permettre de se loger et de répondre à leurs besoins agricoles, pastoraux et/ou alimentaires sur les espaces où elles ont trouvé refuge. Ces espaces seront déterminés en accord avec les autorités coutumières locales, les autorités administratives locales et provinciales.
- e. **Définir des systèmes locaux de gestion des conflits liés aux déplacements des populations.** La loi devra mettre en place des mécanismes de résolution des conflits fonciers au niveau des villages ayant accueilli des populations déplacées, fondées sur l'arbitrage et pris en charge par les autorités traditionnelles conformément la loi fixant les statuts des chefs coutumiers.
- f. **Décliner le mécanisme durable de résolution des conflits fonciers à travers les ETD et les provinces à l'instar des tribunaux de travail.**

4.3.3. Les incidences foncières des engagements souscrits au niveau international et régional.

4.3.3.1. Problématique.

Ces engagements, du moins les plus en lien avec la question foncière, sont ci-après passés en revue (a), avant d'en faire une analyse sommaire au regard des enjeux de la politique foncière nationale (a).

a. Les engagements souscrits.

Au milieu de toutes les incertitudes que charrie la question foncière, divers engagements internationaux ont été pris par la RDC l'obligeant à réajuster son cadre juridique et institutionnel interne et à résorber les inégalités et discriminations héritées de son passé lointain et proche. Et, au-delà de la nécessité de garantir son intégration externe et sa crédibilité que le respect de ces engagements suggère, il y a lieu de considérer, par ailleurs, que ces engagements offrent des repères opérationnels intéressants pour mener à bien la réforme foncière.

Les instruments régionaux les plus marquants qui ont servi de repère à la Présente Politique sont les suivants :

Cadre et Lignes Directrices de l'Union Africaine sur le foncier. Le Cadre et les Lignes Directrices de l'UA constituent un engagement des chefs d'Etat africain. Il fixe plusieurs objectifs à atteindre à savoir: i) Renforcer les droits fonciers des utilisateurs, ii) servir de base de mobilisation pour les politiques agricole, iii) servir d'outil d'orientation pour les États , iv) servir d'outil d'orientation pour les États , v) servir d'outil inclusif et de participation de tous les acteurs et en fin mettre en lumière les bonnes pratiques afin qu'elles servent de référentiel ; vi) mettre en place des systèmes de droits relatifs à l'utilisation, à la gestion et au contrôle des terres, des pêches et des forêts; vii) contribuer à l'amélioration et à l'élaboration des cadres politique, juridique et organisationnel qui régulent l'ensemble des droits fonciers sur ces sur ces ressources; viii) renforcer la transparence des systèmes fonciers et améliorer leur fonctionnement; ix) renforcer les capacités et le mode de fonctionnement des organismes de gestion.

Les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des ressources naturelles. La FAO a rassemblé dans un document d'orientation les principes directeurs d'une gouvernance responsable: i) la prise en compte de tous les droits fonciers légitimes, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non, ii) la protection de tous les détenteurs des droits fonciers légitimes contre la perte arbitraire de leurs droits, iii) la promotion de l'exercice de ces droits et l'accessibilité aux services, iv) l'accès à la justice en cas de violation de violation des droits fonciers légitimes et des indemnisations justes et rapides en cas de privation des droits fonciers légitimes pour cause d'utilité publique. Les Directives volontaires ont pour objectif de promouvoir la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, en prenant en compte toutes les formes de régimes fonciers: publics, privés, communautaires, autochtones, coutumiers et informels. Elles constituent une référence et exposent des principes et normes internationalement reconnus en vue de l'instauration de pratiques responsables. Ils proposent aux États un cadre qu'ils pourront utiliser pour élaborer leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes et activités. Ils permettent aux gouvernements, à la société civile, au secteur privé et aux citoyens de juger si les actions qu'eux-mêmes ou d'autres acteurs proposent constituent des pratiques acceptables.

Les principes Pinheiro sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées. Ces principes ont été adoptés sans vote le 11 août 2005 dans la résolution 2005/21 par la sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme pour orienter les gouvernements nationaux dans le traitement de la question des réfugiés relativement aux logements, terres et/ou biens dont ils ont été privés arbitrairement ou illégalement. Les principes Pinheiro consacrent:

- le droit à la restitution des logements, des terres et des biens;
- le droit de ne pas faire l'objet de discrimination,
- le droit à l'égalité entre hommes et femmes,
- le droit à la jouissance pacifique (paisible) des biens,
- le droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité

La Déclaration de Dar-es-Salam de 2004. Signée par les Chefs d'Etat de la RDC, du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda, Cette Déclaration vise à promouvoir une vision partagée du développement économique et de l'intégration régionale, qui appuie un développement global et durable, à travers: i) l'harmonisation des instruments de coopération économique, ii) les stratégies pour la convergence macroéconomique et les politiques régionales pour la libre circulation des personnes, des biens et des services, iii) la création d'un espace économique unique en vue de l'éradication de la pauvreté, iv) l'harmonisation des organisations régionales existantes et l'établissement des pôles/zones de part et d'autre des frontières et v) la promotion de la coopération régionale dans les secteurs du commerce, des politiques monétaires, de l'énergie, du transport, du tourisme, de la culture, de l'environnement, des nouvelles technologies de l'information et de communication, etc.

Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour. Ce Protocole a été signé par les Chefs des Etats de la Région CIRGL en 2006. Inspiré des principes de Pinheiro sur la restitution des logements, des terres et des biens des réfugiés et personnes déplacées, ce Protocole impose, d'une part, aux Etats signataires l'obligation de garantir la récupération des biens au retour des réfugiés et déplacés, ou à défaut le dédommagement légal pour pertes ou destruction des dits biens, et, d'autre part, il crée un cadre juridique pour résoudre les litiges soulevés par la récupération des biens occupés ou détenus auparavant par des rapatriés.

La Déclaration de Nairobi sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique. Signée par les Chefs de l'Etat et Ministres des pays membres de l'UA, elle comporte 2 décisions essentielles:

- assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre tels que les personnes déplacées ;
- renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes qui nécessitent une attention particulière

Le Plan d'action de Nairobi sur les investissements à grandes échelles. Elaboré le 5 Octobre 2011 par les représentants des gouvernements africains, les parlementaires, les chefs traditionnels, le secteur privé et d'autres parties prenantes, ce Plan dégage 5 engagements des parties prenantes:

- Des évaluations des investissements à grande échelle dans le secteur foncier, y compris leurs impacts, différenciés en fonction du genre, sur la pauvreté, en appui à un plaidoyer reposant sur des données fiables et s'inspirant des meilleures pratiques et initiatives en cours, menées par les pouvoirs publics, le secteur privé et les partenaires de développement, en vue d'encourager des investissements rentables, équitables et durables dans le secteur foncier, à engager dans un délai de 12 mois;
- Le renforcement des capacités des pouvoirs publics, des chefs traditionnels, des organisations de la société civile et des communautés, pour faciliter la tenue de négociations équitables et transparentes qui débouchent sur des investissements équitables dans le secteur foncier, à engager dans un délai de 12 mois;
- La mise en place d'un mécanisme de suivi et de présentation de rapports visant à informer sur l'évolution des investissements à grande échelle dans le secteur foncier afin de s'assurer qu'ils sont bénéfiques au développement économique national et aux communautés locales, notamment aux femmes, à réaliser dans un délai de 12 mois;
- La formulation de principes qui favorisent des investissements fonciers rationnels et durables et orientent des politiques fiscales appropriées, à réaliser dans un délai de six (6) mois;
- La formulation et la mise en œuvre de politiques foncières et de plans d'utilisation des terres qui facilitent un accès équitable et garantissent les droits fonciers des communautés, y compris les femmes et les investisseurs, tant locaux qu'étrangers, à réaliser à moyen terme.

Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (Addis-Abeba). Cet Accord a été signé le 24 Février 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. Deux objectifs principaux sous-tendent cet Accord:

- Renforcer la coopération régionale y compris à travers l'approfondissement de la coopération économique;
- Un engagement renouvelé à travailler à la revitalisation de la Communauté économique des pays des Lacs (CEPGL) et à soutenir la mise en œuvre de son objectif de développement économique et d'intégration régionale.

Il convient cependant de souligner qu'à sa création, la CEPGL avait des objectifs suivants :

- assurer avant tout et d'abord la sécurité des États membres et de leurs populations de sorte qu'aucun élément ne vienne troubler l'ordre et la tranquillité sur leurs frontières respectives ;
- concevoir, définir et favoriser la création et le développement d'activités d'intérêt commun ;
- promouvoir et intensifier les échanges commerciaux et la circulation des personnes et des biens ;
- coopérer de façon étroite dans les domaines social, scientifique, culturel, politique, militaire, financier, technique et touristique et plus spécialement en matière judiciaire, sanitaire, énergétique, de transport et de communication.

b. Eléments d'analyse des incidences sur le foncier des accords régionaux

- i. Difficulté à mettre en œuvre les engagements auxquels le pays a souscrits.** La RDC a souscrit à des nombreux accords ayant des incidences sur son secteur foncier, sans procéder aux réajustements de son cadre juridique et institutionnel correspondant. En conséquence, les bonnes intentions exprimées dans les accords régionaux et internationaux ont difficile à être appliquées.
- ii. Incompatibilité avec les instruments juridiques régionaux et internationaux.** Il convient de relever le fait que les politiques, législations et pratiques foncières de la RDC sont loin d'être compatibles avec les principes contenus dans la plupart des directives et accords auxquels elle a souscrit.
- iii. Nécessité d'identification des problèmes internes à chaque Etat à intégrer.** La viabilité de la région à intégrer est fonction de la situation interne des États membres. Une identification préalable et sans complaisance des problèmes internes à chacun des États dans ses embranchements avec l'extérieur devrait être une nécessité. Cependant, l'effondrement de l'appareil de l'Etat congolais affaiblit la position de la RDC dans cette dynamique d'intégration.
- iv. Un faible ancrage social des accords régionaux.** La faiblesse des accords régionaux réside dans le fait que la plupart des initiatives de coopération et d'intégration régionales ont un très faible ancrage social et même psychologique. Pourtant, 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, souvent ignorées des autorités centrales et des initiateurs des regroupements régionaux. Ces dynamiques sociales, culturelles, économiques et même politico-sécuritaires qui s'enracinent dans les survivances des filières sociopolitiques et économiques précoloniales sont à capitaliser dans les nouvelles constructions supranationales.
- v. Les implications foncières du principe de libre circulation des biens, des personnes et des capitaux.** Les principes de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux ont des implications certaines en matière foncière. La libre circulation des personnes par exemple implique le droit de résidence. Le droit de résidence ne peut être pleinement réalisé si les ressortissants des pays membres de la CEPGL subissent des restrictions quant au droit d'acquérir leur logement en pleine propriété.
- vi. La libre circulation des capitaux.** Il implique en particulier le droit pour des personnes résidant dans un Etat de l'espace CEPGL, de déplacer leurs capitaux sans entraves au

sein de cet espace. Ce principe implique également le droit d'établissement, y compris dans le secteur de l'agriculture. Le droit d'établissement, inscrit dans le Traité de CEPGL renvoie au fait que chaque ressortissant d'un Etat membre de l'espace CEPGL peut librement entreprendre une activité économique dans un autre Etat membre.

4.3.3.2. Objectifs spécifiques poursuivis

- a. Rendre les politiques et le cadre juridique et institutionnel de gestion des terres compatibles avec les instruments régionaux et internationaux auxquels le pays a souscrits ;
- b. Ancrer socialement les accords en matière de coopération régionale.

4.3.3.3. Actions prioritaires à entreprendre

Les options suivantes sont levées pour être organisées la loi et les pouvoirs publics :

- a. Planifier et organiser la redistribution aux paysans et aux peuples autochtones sans terre des concessions foncières non mises en valeur et récupérées par l'Etat;
- b. Intégrer progressivement les principes contenus dans les accords d'intégration régionale avec incidence sur le foncier dans l'arsenal juridique et institutionnel national;
- c. Associer les organisations de la société civile, les autorités locales et traditionnelles, le clergé à la négociation des accords régionaux sur le foncier et l'intégration régionale.

4.4. Dimension sociale: conciliation du foncier traditionnel et du foncier moderne et renforcement de la participation des parties prenantes dans les processus décisionnels relatifs au foncier.

4.4.1. La problématique.

A l'instar de l'Etat colonial, la politique foncière de l'Etat post colonial vise à servir les intérêts de l'Etat et accessoirement ceux des communautés et des particuliers. Le principe relatif à l'obligation de mise en valeur qui vise les particuliers, a abouti à un résultat mitigé au plan économique et social : la reproduction ou l'émergence, selon le cas, des rapports de production quasi féodaux et son corollaire, la rente foncière, la thésaurisation foncière et la pauvreté de masse en milieu rural.

Par ailleurs, l'imposition d'une nouvelle légalité et d'une nouvelle structure d'autorité sur l'organisation sociale indigène a entraîné de grandes mutations dans la société congolaise. Elle s'est avérée à la longue très problématique. Structurellement, elle a conduit à un conflit de légitimité entre deux sphères sociales : l'Etat moderne et les entités politiques traditionnelles, au double plan des systèmes juridiques (la loi contre la coutume) et des catégories sociales dominantes (les élites modernes contre les autorités traditionnelles).

Au plan des systèmes juridiques, le Gouverneur Général Pétillon présente en ces termes la substance du conflit : *« Le malentendu vient d'une dualité de titres et de prétentions sur les mêmes terres : l'Etat invoquant sa doctrine et la législation qui en est issue – en droit positif, sa position est incontestable – les indigènes invoquant leurs droits et titres traditionnels, qui ne sont pas moins certains malgré qu'ils n'aient reçu dans la loi qu'une définition vague et imprécise. Ce malentendu s'est trouvé aggravé par la mauvaise connaissance des principes régissant les systèmes au Congo, de telle sorte que les véritables détenteurs des droits fonciers ont été parfois ignorés et refoulés et que des droits et privilèges sans fondement ont été reconnus à des entités artificielles ou à des autorités nouvelles ».*

Au demeurant, la vénalité des chefs coutumiers le conduit assez souvent à des spoliations paysannes au profit des bourgeoisies urbaines ; lesquelles entretiennent des rapports de complicité avec ces autorités. Ces bourgeoisies sont par ailleurs les seules à pouvoir mobiliser le droit positif et à diligenter l'enregistrement des terres à travers les méandres de l'administration. Pour apporter la preuve de la mise en valeur des concessions acquises, ces bourgeoisies urbaines proposent des contrats précaires aux paysans dont les terres ne suffisent plus à la subsistance des familles. En contrepartie, les paysans fournissent selon le cas des prestations en travail non rémunérées ou payent des redevances en nature ou en argent.

Apparaissent ainsi trois champs de relations conflictuelles autour de l'enjeu foncier : i) les rapports autorités foncières et autorités coutumières ; ii) les rapports entre l'administration foncière et les autorités coutumières ; iii) les rapports entre les autorités coutumières et les paysans ; et iv) les rapports entre les bourgeoisies urbaines et les paysans. C'est au-dedans de ce champ relationnel que se noue notamment la crise foncière à l'Est de la RDC, laquelle présente un profil singulier en fonction des caractéristiques propres à chaque milieu et de la trajectoire particulière de chaque entité traditionnelle. Cette crise étant donc plurielle, les solutions envisagées doivent tenir compte des spécificités locales.

Le défi que doivent relever les décideurs politiques et le législateur congolais aujourd'hui est d'apporter des réponses réalistes et concrètes à ce qu'il convient d'appeler le « problème foncier congolais » et qui se manifeste à travers un bilan social très déficitaire :

1. Le statut équivoque des droits foncières des communautés locales du fait de la domanialisation de leurs patrimoines foncières ;
2. L'accumulation et la thésaurisation foncières par les nouvelles élites (les nouveaux colons) dans un contexte de croissance démographique rapide ;
3. La multiplication des conflits foncières collectifs et interpersonnels en raison de l'évolution des données structurelles (politiques, économiques, sociales, démographiques, environnementales) ;
4. La marginalisation foncière des femmes et des peuples autochtones, selon le cas, par l'application des coutumes discriminatoires ou la création des parcs et réserves ;
5. Les incertitudes foncières paysannes en raison notamment de la diminution des disponibilités foncières dans les régions à densité démographique élevée ;
6. L'insécurité de la tenure foncière coutumière découlant de la plasticité de la coutume (la possibilité de réinterprétation opportuniste) et de la vénalité de certaines autorités foncières traditionnelles ou ayants-droit coutumiers.
7. La non prise en compte de toutes les fonctions de la terre (politique, économique, culturelle, symbolique) dans les options de la politique foncière pendant la colonie comme pendant la période postcoloniale.

4.4.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques ci après sont poursuivis sur cet axe thématique :

- a. Définir des principes et des modalités visant à améliorer les conditions juridiques, matérielles et culturelles des communautés locales en général, des exploitants paysans du sol en particulier ainsi que des peuples autochtones pygmées ;
- b. Promouvoir, à travers des mesures redistributrices et incitatives, l'agriculture familiale paysanne ;

- c. Rechercher les moyens de faire évoluer les systèmes fonciers traditionnels vers de nombreuses formes mieux en harmonie avec les nécessités du développement économique, social et politique du pays ;
- d. Organiser un cadastre coutumier et prévoir les modalités de contrôle local des opérations d'immatriculation ou de certification foncières ;
- e. Lever les contraintes liées aux coutumes pour garantir l'accès et le contrôle par les femmes de la ressource foncière et garantir leur participation dans les instances et mécanismes locaux, provinciaux, nationaux de gestion du foncier ainsi que de résolution des conflits fonciers ;
- f. Améliorer la participation publique dans les processus décisionnels sur les terres, et plus spécialement celles qui conduisent à l'affectation des terres rurales et à leur attribution aux tiers.

4.4.3. Actions prioritaires à entreprendre

Pour corriger les bilans sociaux, outre les aspects déjà abordés dans la section 4.1.3. qui permettent d'atteindre les objectifs spécifiques, tels que formulés ci-dessus, les options suivantes sont levées pour être organisées par les pouvoirs publics :

- a. **Proposer une synthèse adéquate entre les innovations institutionnelles et techniques et les aspects socio-culturels de la question foncière.** Il s'agit de faire évoluer les systèmes fonciers traditionnels pour les mettre en adéquation avec les nécessités du développement économique, social et politique du pays.
- b. **Garantir le droit à la participation du public dans les processus décisionnels sur les terres.** La participation publique est, en effet, un concept qui s'inscrit dans le 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, par l'appropriation des décisions par les parties prenantes concernées. De ce point de vue, la participation diminue les risques de résistance aux changements et favorise l'acceptabilité sociale des décisions au sein d'une entité sociale donnée. La loi foncière devra clairement affirmer le droit de participation du public dans les processus décisionnels en matière foncière notamment par le biais des organes consultatifs. Ouverts dans leur composition aux délégués de toutes les parties prenantes ayant un intérêt dans les décisions envisagées, de tels organes consacreront la gestion participative du secteur foncier et garantiront l'implication de toutes les parties prenantes intéressées dans la gouvernance des ressources naturelles. Les voies de recours en faveur des personnes et/ou communautés négativement affectées par les décisions prises, doivent être organisées notamment dans le cadre du contentieux administratif. Une attention particulière sera donnée à la participation de la femme et des jeunes dans les processus décisionnels
- c. **Etablir des programmes de renforcement des capacités des femmes et des jeunes à l'échelle des provinces et des entités territoriales locales.** De tels programmes doivent viser l'autonomisation de ces catégories sociales, de manière à leur permettant d'accéder aux droits fonciers, à la technologie et aux ressources financières pour améliorer leurs moyens de subsistance et ceux de leurs familles et développer des entreprises agricoles familiales. Cette stratégie passe par la mise en place et l'opérationnalisation des programmes locaux, provinciaux et nationaux ; publics et privés à caractère économique,

conçus, gérés et évalués avec la participation des femmes et des enfants. La concession résidentielle en milieu rural se prête à ce type d'exploitation à caractère économique dans une perspective de la professionnalisation de l'agriculture. L'exploitation foncière jumelée peut être envisagée, alliant l'exploitation de grandes concessions avec celle des concessions familiales pour l'encadrement technique de ces dernières par les premières et garantir ainsi la transformation et l'écoulement des produits de petits fermier(e)s à travers les filières de grands concessionnaires.

4.5. Dimension économique de la politique foncière nationale : amélioration de l'attractivité des terres congolaises, incitations pour des investissements agricoles productifs et rationalisation de la fiscalité et de la parafiscalité foncières

4.5.1. La problématique

Un marché foncier qui peine à se développer. L'ambition de l'Etat Congolais, propriétaire foncier exclusif, est de canaliser les éventuels immenses revenus fonciers vers son portefeuille. Le constat, cependant, est que le foncier demeure le faible contributeur aux recettes de l'Etat. La modicité des recettes issues de la valorisation des terres congolaises témoigne à suffisance de l'inefficacité des orientations et mécanismes qui ont été mis en place et qui consistent dans ; i) l'inadéquation du régime foncier aux besoins d'investissements économiques ; ii) l'absence de plans d'occupation et d'affectation des sols à divers échelons ; iii) la carence d'un système fiable de sécurisation des titres ; iv) les déficits du système d'inscription hypothécaire qui est resté non fiable ; vi) l'insuffisance de l'information foncière doublée du difficile accès à celle-ci. Ces différents facteurs combinés ont contribué au maintien d'un système qui a longtemps gelé le marché foncier et immobilier, et pourtant le potentiel existe, et qui s'est révélé hostile aux crédits fonciers ou immobiliers, surtout pour les exploitants agricoles familiaux, qui représentent 70% des acteurs du secteur de la population active du pays.

Enjeux des investissements fonciers à grande échelle. La République Démocratique du Congo est un pays avec une superficie de 2 345 000 kilomètres carrés et une population d'environ 70 millions d'habitants. La superficie des terres agricoles non forestières est estimée à environ 80 millions d'hectares, localisées à cheval sur l'Équateur. Le régime climatique général est tempéré, tropical humide, avec deux saisons annuelles : la saison sèche et la saison des pluies, qui durent respectivement de 4 à 5 et de 7 à 8 mois par an. Les moyennes de température, les précipitations et l'état du sol sont favorables à l'agriculture saisonnière, avec peu de besoin d'irrigation. Le niveau de mise en exploitation effective de ce potentiel agricole est estimé autour de 10 %, et consiste principalement dans des parcelles destinées à l'agriculture à l'échelle individuelle et familiale. Dans un contexte mondial de ruée de gros capitaux vers des terres pour la production alimentaire en prévision de la courbe de croissance de la population mondiale et de l'insuffisance prévisible de produits alimentaires, la République Démocratique du Congo est pressentie comme une des destinations de choix pour l'implantation de grands projets agricoles. Le gouvernement lui-même a lancé dans une approche d'implantation de grandes exploitations agricoles, à travers le programme des Parcs Agro-Industriels, qui prévoit l'affectation de plusieurs milliers d'hectares de terres à des investissements agro-industriels, sous diverses formes de partenariat. Quelques initiatives privées ont aussi investi dans de grands complexes agro-industriels, avec une très forte demande en terres. A côté des investissements agricoles, d'autres secteurs de l'économie nationale exigent l'accès et la sécurisation de vastes étendues de terre pour leur développement ; il

s'agit principalement des secteurs miniers, forestiers, des hydrocarbures, ainsi que le développement des aires protégées.

Les enjeux à prendre en compte quant à la gestion des incidences sociales des investissements fonciers à grande échelle sont de diverses natures, notamment :

- i. **La forte demande de terres pour des investissements fonciers à grande échelle, principalement dans le secteur agro-industriel.** Tout en offrant une fenêtre d'opportunités pour le développement du pays et sa croissance économique, cette forte demande peut constituer un facteur majeur pour la déstructuration du tissu social et la perte des moyens de subsistance des populations rurales, si elle n'est pas encadrée par des mesures appropriées, notamment la définition et la mise en oeuvre des sauvegardes sociales.
- ii. **L'accapement des terres et la thésaurisation foncière.** Ils constituent deux pratiques qui se propagent à une vitesse inquiétante, d'autant plus qu'elles sont des menaces à la cohésion sociale et à la sécurité en milieu rural, étant à la base de plusieurs conflits dans les milieux atteints par le phénomène.
- iii. **L'amélioration et la rationalisation du dispositif de reconnaissance, de sécurisation et de documentation des droits fonciers locaux.** Elle pourrait prémunir les populations rurales contre les nombreux dangers de perte d'accès au capital foncier nécessaire pour leur subsistance, qui découlerait des investissements fonciers à grande échelle, de l'accumulation foncière et de la thésaurisation ; tendances qui prennent de plus en plus l'ampleur en RD Congo.
- iv. **Disponibilité en terre** – Partant des objectifs de développement durable, il est impérieux de concilier les objectifs de développement de l'agriculture familiale, de sécurité alimentaire, et de valorisation complémentaire des terres par l'investissement privé. Ces constats et enjeux convergents vers la nécessité de mettre en place une politique foncière plus inclusive, répondant aux enjeux actuels et futurs du rural et de l'urbain.

Accumulation et thésaurisation foncières. Face à une telle demande en terres, le faible niveau de sécurisation du foncier rural augmente la vulnérabilité des populations rurales, qui représentent près de 80 % de la population congolaise, face à cette demande inévitable de grands investissements fonciers. Des occupations foncières en marge de la légalité constituent également une problématique spécifique que le secteur connaît. À titre d'illustration, une enquête menée à l'initiative du Ministère des Affaires Foncières en 2013 a inventorié, dans les circonscriptions foncières de Mont-Ngafula, Nsele et Maluku, plus de 170.000 hectares de terres occupées par des personnes physiques ou morales sans titre ; et cela depuis, dans certains cas, plusieurs décennies, avec un faible niveau de mise en valeur et des revenus quasiment nuls pour l'Etat, les provinces et les tités locales. Dans plusieurs provinces du pays, notamment en Ituri, Equateur, Nord et Sud-Kivu, Maniema, etc., plusieurs formes d'accumulation foncière par des personnes physiques ou morales ont également vu le jour, avec comme corollaires plusieurs formes d'exclusion foncière de populations rurales, dont la subsistance est intimement liée à un accès durable et sécurisé aux ressources foncières. La précarité foncière a ainsi été exacerbée dans les milieux concernés.

Inégalités économiques observées entre les groupes sociaux dépendants des activités d'exploitation des terres. Les administrations belges, comme celles qui ont existés après l'indépendance n'ont pas inventé des stratégies visant l'intégration économique entre les peuples

habitants les mêmes entités, mais ont divisé les communautés sur base de mode économiques tribalisé ou ethnicisé. Ce qui a créé la dépendance des uns envers les autres et la prédominance d'une économie au détriment de l'autre. En renforçant l'idée selon laquelle, il existe des peuples naturellement agriculteurs, aurifères, pasteurs et forestiers, le colonisateur et l'administration post coloniale ont facilement consacré la division des communautés sur base des modes économiques. Ces systèmes économiques fondés sur des intérêts tribaux n'ont pas été sources de complémentarités ou d'opportunités pour la prospérité de tous, mais de concurrence, de compétition et d'inégalités sociales. Les tensions existant entre les agriculteurs et les éleveurs d'une part, les agriculteurs et les exploitants de forêts ou de minerais, d'autre part, expliquent cette perception. Dans l'Ituri et dans la plaine de la Ruzizi, comme à Moba ou dans l'actuelle province du Katanga, les indications montrent que les éleveurs ont été toujours mieux organisés et comprennent facilement au-delà de la dimension culturelle l'enjeu économique de la terre, comme les agriculteurs par rapport aux forestiers. De même, l'on observe que les éleveurs sont plus riches que les agriculteurs et que les exploitants miniers sont encore plus riches que les autres. L'absence de politique d'équilibrage des rapports des forces économiques entre les populations et entre les domaines d'exploitation de la terre demeure la source des inégalités et de tensions entre ces différents groupes sociaux.

Fiscalité et une parafiscalité foncières peu incitatives. La fiscalité et la parafiscalité foncière congolaise sont jugées inadéquates, étant caractérisées notamment par les écueils suivants : i) la multiplicité, la redondance des impôts, droits, taxes et redevances perçus au niveau national et au niveau de chaque province : *l'on dénombre au total 13 actes générateurs des recettes et 43 sous actes générateurs pour le Pouvoir Central ; 15 actes générateurs de recettes et 37 sous actes générateurs pour les Provinces ;* ii) la multiplicité des intervenants dans la procédure de perception et de contrôle des droits, taxes et redevances ; iii) l'application des taux des impôts, droits, taxes et redevances ainsi que des pénalités à hauteur élevée dépassant même la capacité des contribuables et/ou d'activités génératrices ; une situation qui se justifie parfois par la motivation des agents fiscaux de bénéficier des primes d'aviseurs ou d'intervenants ; iv) la faiblesse de l'informatisation des services ou des régies d'assiette surtout provinciales ; v) l'absence de cohérence entre les politiques fiscale, budgétaire, économique et social du Gouvernement ; vi) l'insuffisance des recettes provenant du foncier du fait des conflits fonciers et de la non mise en valeur de certaines superficies foncières sous thésaurisation ; vii) la discrimination entre nationaux et étrangers dans la catégorisation générique des droits réels fonciers ; viii) le conflit d'intérêt dans la perception des droits, taxes et redevances ; ix) la multiplicité de contrôles fiscaux intempestifs ; x) les conflits des compétences sur les recettes entre le Pouvoir Central et les provinces ; xi) l'absence d'une instance de conciliation ou de médiateur fiscal entre l'administration et les contribuables avant la phase juridictionnelle ; xii) la discrimination dans les avantages fiscaux ; xiii) l'octroi des exonérations sans tenir compte des assignations budgétaires ni des intérêts des provinces et des communautés locales et peuples autochtones ; ivx) les faiblesses liées au cadre juridique de la décentralisation fiscale, notamment sur le pouvoir d'établir des impôts et les conflits entre les lois fiscales antérieures à la Constitution et les édits provinciaux sur la fiscalité foncière, etc.

4.5.2. Objectifs spécifiques poursuivis

- a. Mobiliser le foncier pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté ;
- b. Stimuler l'investissement productif basé sur le foncier dans le respect des sauvegardes sociales et environnementales ;

- c. Ouvrir le secteur foncier aux investissements à grande échelle au vu de leur potentiel économique, tout en garantissant les sauvegardes socioculturelles et environnementales qui maintiennent la cohésion sociale en milieu rural et l'intégrité des milieux naturels ;
- a. Contribuer à l'amélioration des structures et systèmes de production agricole ;
- b. Rééquilibrer les rapports fonciers de production tant dans le secteur moderne que dans le secteur traditionnel ;
- c. Anticiper l'impact de la croissance démographique sur les dynamiques spatiales et agraires ;
- d. Inventorier, cartographier, catégoriser et évaluer les ressources foncières ;
- e. 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.) ;
- f. Rationnaliser la perception des impôts, droits, taxes et redevances du domaine foncier et immobilier.

4.5.3. Actions prioritaires à entreprendre

Les options fondamentales suivantes sont levées et doivent être légalement organisées :

- a. Améliorer la gouvernance territoriale et faciliter l'accès à la terre, dans les zones dédiées au développement, pour des investissements fonciers productifs, publics, privés ou mixtes, tant au niveau national, provincial que local :**
 - i. Les zones d'investissement seront dédiées aux projets sectoriels (agricoles, forestiers, miniers, hydrocarbures, conservations, industriels, etc.) dans le cadre des processus d'aménagement du territoire et feront l'objet, à l'occasion, d'une collaboration intersectorielle et d'arbitrages institutionnels appropriés ;
 - ii. Les terres affectées à ces différents usages seront allouées et gérées de façon transparente à travers une plate-forme technique, à portée stratégique, interactive et géo référencée, placée sous la gestion du Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, destinée à la traduction numérique des données spatiales du plan national stratégique de développement, du schéma national d'aménagement du territoire de la République et des contrats ayant pour objet l'exploitation des ressources naturelles ».
- b. Définir des normes d'acceptabilité sociale et d'intégration économique locale pour les investissements fonciers à grande échelle :**
 - i. Renforcer la réglementation relative de l'enquête préalable de manière à ce qu'elle intègre les notions de consentement libre, préalable et informé, de compensations des pertes ou de restrictions aux droits fonciers locaux et des voies de recours simplifiés pour faciliter leur accès à la justice ;
 - ii. Développer les directives sectorielles appropriées pour les investissements fonciers à grande échelle, selon le type d'exploitation envisageables ;
 - iii. Optimiser la chaîne de valeur dans les projets d'investissement foncier à grande échelle de manière à diversifier les économies locales dans les sites d'implantation en vue de la réduction de la dépendance foncière des populations rurales pour leur subsistance ;
 - iv. Renforcer la capacité des structures de gouvernance locale en s'appuyant sur les modèles développés dans le cadre de la clause sociale de la concession forestière, et les déployer sur tous les types d'investissements fonciers à grande échelle ;

- v. Institutionnaliser un espace de dialogue communautaire entre les investisseurs et les communautés riveraines durant toute la période d'exploitation des ressources foncières ; développer des mécanismes de suivi – évaluation et de rapportage.

c. Rationnaliser la fiscalité et la parafiscalité foncières :

- i. Renforcer la collaboration entre les services de l'administration fiscale en charge de la fiscalité foncière et les circonscriptions foncières actuelles (cadastrales, enregistrement, taxation) et les brigades foncières (à institutionnaliser) de manière à garantir la mise en place d'un système cohérent pour la maîtrise des données, les échanges d'informations entre ces instances, et d'assurer la fiabilité des informations pour qu'elles soient utilisables par l'administration fiscale ;
- ii. Impliquer les entités territoriales locales dans la mobilisation des recettes d'origine foncière, en leur réservant certains actes générateurs et les ressources fiscales et parafiscales qui leur sont attachées ;
- iii. Adapter et harmoniser les édits et arrêtés provinciaux pris en matière de fiscalité et parafiscalité foncières avec la Constitution et les textes législatifs et réglementaires nationaux ;
- iv. Mettre en place un organe de médiation fiscale appelé à concilier les contribuables et l'Administration foncière en vue de réduire et/ou prévenir les conflits fonciers d'origine fiscale et parafiscale ;
- v. Consolider toutes les exonérations relevant du régime général en y prévoyant les mesures incitatives relatives aux régimes particuliers de manière que les exonérations soient accordées en tenant compte des lois et des prévisions budgétaires ainsi que des objectifs de croissance ou de développement économique et social ;
- vi. Mettre en cohérence le système fiscal et parafiscal foncier avec les politiques économique, financière et budgétaire du pays ;
- vii. Doter les administrations fiscales provinciales de matériels informatiques pour la maîtrise de l'assiette fiscale et leur assurer une formation à cet effet ;
- viii. Mettre en place, par un acte juridique, des mécanismes de collaboration entre les régies financières nationales et provinciales en vue d'une bonne maîtrise des informations relatives à la fiscalité et parafiscalité du secteur foncier national ;
- ix. 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 provinciales ;
- x. Impliquer les organes provinciaux et des ETD à la gestion des exonérations en rapport avec les impôts, taxes, droits et redevances relevant de leurs compétences exclusives.

4.6. Dimension environnementale : Anticipation sur les migrations climatiques et protection de l'environnement

4.6.1. Problématique

Les questions qui émergent et qui appellent une attention particulière dans la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière consistent, d'une part, dans les phénomènes de migrations climatiques dans leurs incidences sur l'accès à la terre; et, d'autre part, dans l'impératif de la prise en compte de la préservation de l'environnement dans les processus de gestion et d'affectation des terres.

4.6.1.1. Les migrations climatiques.

La RDC, située en zone intertropicale, à cheval sur la ligne équatoriale, est dotée d'une nature favorable à l'épanouissement de la vie. En effet, le pays entier bénéficie d'un climat tempéré doux, avec un régime pluvial suffisamment abondant, des moyennes annuelles de température clémentes et d'un réseau hydrographique suffisamment dense pour créer un environnement naturel favorable à l'éclosion d'une économie agricole prospère. Le capital végétal également abondant, réparti principalement entre une forêt tropicale dense et humide et une savane herbeuse occupant la totalité de la cuvette centrale, le pays héberge une diversité biologique abondante, en plus des ressources naturelles diversifiées dont regorge son sous-sol.

Le pays entretient des frontières avec neuf pays voisins, et partage les forêts du Bassin du Congo avec certains d'entre eux. Le pays partage également des frontières lacustres et fluviales avec au moins huit de ses voisins, mais détient une portion plus importante de ces eaux transfrontalières.

Les enjeux de la présente politique foncière sont, au regard de cette réalité, nombreux et complexes. En effet, l'éveil de la conscience environnementale et la dynamique de lutte contre les changements climatiques qui s'en est suivi ont mis en exergue un certain nombre de problématiques auxquelles les perturbations liées aux changements climatiques pourraient conduire : avec l'avancée de la désertification et ses corollaires en terme de déperdition du capital végétal et hydrique des régions affectées, résultant de la perte de la productivité des écosystèmes affectés et de la réduction de leur capacité à continuer à supporter la vie, l'on assiste à de vastes migrations des populations à partir des zones touchées vers des zones de la RDC offrant une certaine disponibilité des ressources en eau. Ainsi donc, le pays a commencé à subir de vastes mouvements des populations, principalement de l'extérieur, suite à l'avancée de la désertification : les arrivées massives de Mbororo, des groupes d'éleveurs peuhls en provenance de la région sahélienne, dans le nord du pays, sont une illustration du problème. Des mouvements plus importants dus aux mêmes causes sont à prévoir dans les décennies à venir du fait de l'avancée vers le Sud de la zone sahélienne, et, vers le Nord, de la zone désertique du Kalahari. Il faut donc s'attendre à ce que le pays se retrouve en étau entre deux zones de désertification, et connaît l'amplification des migrations de populations à la recherche de pâturages, de terres fertiles pour l'agriculture et de ressources en eau pour leur subsistance. Certaines régions à l'intérieur du pays pourraient également faire face à la désertification et provoquer d'importants déplacements internes de populations vers des zones offrant plus de ressources.

4.6.1.2. La prise en compte de la préservation de l'environnement dans les processus de gestion et d'affectation des terres.

La RDC dispose de 155 millions d'hectares de forêts, un couvert forestier représentant 67% du territoire national, et près de 10% des forêts tropicales mondiales. La mise en œuvre de la REDD+ y représente une étape majeure dans la transition du pays vers une économie verte, sobre en carbone, alliant efficacité économique, durabilité environnementale, équité sociale et progrès humain.

Si les taux de déforestation ont été historiquement bas en RDC, ils deviennent désormais tout à fait significatifs, dû à l'accélération récente de la croissance économique et à un extrême dynamisme démographique (0.31% entre 2000 et 2010). Ces taux pointent vers un glissement dans la courbe de transition forestière, risquant de se traduire par une accélération très forte des dynamiques de perte forestière dans les années à venir, à l'image d'autres pays forestiers tropicaux.

Sur base des divers travaux d'analyse des causes passées, actuelles et futures de la déforestation et de la dégradation forestière, la RDC a structuré sa Stratégie Cadre Nationale REDD+ autour de sept piliers d'intervention : agriculture, énergie, forêt, aménagement du territoire, foncier, démographie et gouvernance. Ces piliers thématiques constituent par ailleurs des éléments structurants majeurs du développement du pays, la Stratégie ayant vocation à transformer ces moteurs de la déforestation en moteurs d'un développement durable du pays.

Cependant, le manque de sécurisation du foncier rural (la coexistence du droit coutumier et du droit positif et l'absence d'encadrement juridique complet sur les terres rurales est à l'origine de nombreux conflits qui ne favorisent pas la gestion durable des ressources naturelles et le développement local.

Par ailleurs, de nombreux enjeux sont à prendre en compte.

- a. Réunissant 10% des forêts tropicales mondiales, la RDC fait face à un enjeu majeur pour les années à venir : réussir à capitaliser sur son gigantesque capital économique et humain tout en minimisant l'impact de cet indispensable développement sur les forêts et l'intégrité des milieux naturels. La RDC souhaite ainsi faire de la REDD+ un levier pour s'engager vers un itinéraire de développement vert, sobre en carbone, alliant efficacité économique, durabilité et intégrité environnementale, respect des droits à la terre et aux ressources des communautés locales et des peuples autochtones, promotion des schémas de gestion communautaire, équité sociale et progrès humain.
- b. La clarification foncière est un préalable important aux mécanismes incitatifs tels que les PSE dans la dynamique de l'utilisation des terres. Elle est censée faciliter et guider les concertations entre les communautés et les investisseurs extérieurs sur les conditions d'accès à la ressource (partage des bénéfices, etc.). L'appui à la sécurisation foncière, individuelle ou collective, dans le cadre d'une démarche REDD+ de meilleure gestion des terres et des ressources (notamment forestières), peut agir comme un mécanisme incitatif fort à s'engager dans une telle démarche.
- c. L'articulation des dynamiques locales, nationales et internationales ainsi que la conciliation des besoins et usages en terre résultant d'une grande diversité d'intérêts de nature économique, sociale, et écologique, doivent être au cœur de la politique foncière.
- d. L'épuisement et gestion durable des ressources naturelles, l'augmentation des risques climatiques (sécheresse, inondation, désertification, etc.) et l'épuisement des ressources naturelles (problèmes de gestion, changement climatique), couplés au manque d'alternatives économiques pour les populations pauvres en milieu rural, catalysent l'exode rural, l'installation dans les Aires Protégées et les occupations illicites des terres. Ce qui souligne l'importance des opérations multisectorielles allant de la valorisation durable des ressources naturelles à la promotion d'activités socio-économiques diversifiées.

4.6.2. Objectifs spécifiques poursuivis

- a. Garantir la paix, la stabilité, l'intégrité des structures sociales et de l'économie locale face aux migrations d'origine climatique, tout aussi bien internes qu'externes ;
- b. Maintenir la cohésion sociale et la cohabitation pacifique entre les immigrants et les populations locales ;
- c. Favoriser des dynamiques économiques durables autour du foncier en vue de consolider les économies locales ;

- d. Renforcer la sécurité juridique des droits fonciers en milieu rural, notamment par le recours à la cartographie participative, la délivrance de titres collectifs au profit des communautés locales et peuples autochtones pygmées et des titres locaux constatant les droits individuels ;
- e. Soumettre tous les types d'investissements fonciers au respect des normes contraignantes et des indicateurs spécifiques prévus par le cadre juridique et institutionnel de protection de l'environnement, de sorte à en assurer le suivi environnemental et social et à garantir la sauvegarde des écosystèmes naturels et les réparations écologiques et sociales éventuelles.

4.6.3. Actions prioritaires à entreprendre

Les options fondamentales suivantes sont levées pour être prises en compte et organisées par les pouvoirs publics :

a. Assurer une prise en charge adéquate des migrations climatiques à travers une approche plutôt anticipative :

- i. De manière préventive, encourager, et si possible, contribuer aux politiques, programmes et projets, dans les pays potentiels d'origine de migrants climatiques, destinés à freiner la désertification, de façon à stabiliser les populations à l'intérieur de leurs frontières nationales ;
- ii. Créer des synergies avec les politiques de migration et d'aménagement du territoire afin de garder le contrôle sur les éventuels mouvements migratoires et de les orienter vers des zones susceptibles de répondre aux besoins de ces mouvements tout en maintenant les équilibres sociaux, économiques et environnementaux du pays ;
- iii. Développer des approches susceptibles de construire l'acceptabilité sociale de ces mouvements, de maintenir les équilibres socio-économiques et culturels autour de la terre et des ressources vitales dans les milieux d'accueil et de développer des pratiques d'utilisation des terres garantissant la durabilité environnementale et la capitalisation économique des apports des migrants, en termes de ressources humaines, de capital de connaissances, de stock de bétails, etc. ;
- iv. Maintenir un suivi de ces populations pendant tout leur séjour dans les milieux d'accueil, en vue de trouver des solutions durables, de préférence leur retour dans les pays / milieux d'origine dans la mesure où les conditions ayant posé ces mouvements se seraient améliorées, mais aussi envisager leur intégration locale ou leur réinstallation dans d'autres milieux offrant des conditions d'intégration plus appropriées.

b. Soumettre tous les types d'investissements fonciers au respect des sauvegardes environnementales et intégrer les changements climatiques dans la gouvernance foncière.

- i. Considérant que la loi foncière de 1973 n'a pas pris en compte les questions environnementales et des changements climatiques, et étant donné l'ampleur de la dégradation des ressources naturelles et des effets des changements climatiques sur les conditions de vie des populations locales et prenant en compte le ralentissement des efforts de croissance économique, la loi foncière attendue doit intégrer les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, à la conservation de la biodiversité, à la restauration des terres dégradées, à l'accès et l'exploitation rationnelle et durable des

ressources naturelles et à la résilience des communautés locales contre les effets des changements climatiques.

- ii. A cet effet, les dispositions contenues dans les textes juridiques sur la protection de l'environnement, et qui soumettent à une évaluation environnementale appropriée toutes les politiques ainsi que les programmes et projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement recevront une entière application dans le secteur foncier. Ce qui passe par notamment par les étapes suivantes: une définition des normes et mesures pour garantir la durabilité environnementale dans l'utilisation des sols, une étude environnementale ex-post des politiques, programmes et projets d'utilisation foncière qui n'auraient pas été soumises à une évaluation environnementale préalable, ainsi qu'un plan de mise en conformité environnementale.

Chapitre 5. Dispositif de mise en œuvre de la Politique Foncière Nationale

Dès lors que la politique foncière est adoptée par le Conseil des Ministres et ou consacrée par Décret du Premier Ministre, la Politique Foncière Nationale a vocation à être mise en œuvre.

Pour cela elle suggère déjà des mécanismes institutionnels et programmatiques envisagés pour sa mise en œuvre, en ayant à l'esprit que, mal gérée, cette mise en œuvre risque de réveiller des multiples conflits latents, accroître l'intensité des conflits d'origine foncière et faire exploser la paix que certaines provinces recherchent depuis plus de deux décennies déjà.

Section 1 : Mandat réaménagé de la CONAREF

Pour cela le dispositif suivant sera développé pour assurer sa mise en œuvre phasée, allant de la :

- i) de la préparation de la mise en œuvre en terme de l'appropriation publique –privée des ETD aux provinces jusque au niveau national des options fondamentales retenus ;
- ii) au développement des textes des lois et autres dispositions réglementaires ;
- iii) au développement des programmes transformateurs des conflits et
- iv) de l'observatoire multi-acteurs de la consolidation de la paix et essor du développement durable attestés par des bonnes tendances de l'impact des indicateurs de ODD liés au foncier.

Phase 1 : Préparation de la mise en œuvre en termes de l'appropriation publique –privée des ETD aux provinces jusque au niveau national des options fondamentales retenues :

- Renouveler le mandat de la CONAREF en tant qu'une unité spéciale au sein du Ministère des Affaires Foncières dans la mise en œuvre et suivi de la Politique Foncière Nationale ;
- Mettre en place des sortes de conseils et des assemblées de villages, pouvant jouer le rôle d'observatoires fonciers locaux, afin d'éviter « l'extrême insécurité foncières des détenteurs des droits coutumiers ».

Phase 2 : Développement des textes des lois et autres dispositions réglementaires,

- Développer des options de mise en œuvre de la révision de la loi de 1973 et de sa modification ;
- Renouveler le mandat des Groupes thématiques de la CONAREF en leur conférant plus les tâches de coordination notamment de : i) produire des propositions des textes d'harmonisation de la loi foncière en fonction des options retenues, ii) réadapter l'architecture de la loi ;iii) suggérer des mesures d'application et divers codes de mise en œuvre si nécessaire ;
- Gérer la *coordination intersectorielle* chargée d'harmoniser les points de vue entre les autres ministères en charge des ressources en lien avec le sol, de faire l'état des lieux et voir comment s'aligner aux options fondamentales de la politique foncière ;

Phase 3 : Développement des programmes transformateurs des conflits et de stabilisation économique fondée sur le foncier :

- Mettre en place une unité de programmation chargée de traduire les domaines des options fondamentales choisies en programmes transformationnels subséquents, en rapport avec les 5 dimensions de la réforme.

Phase 4 : Développement de l'observatoire multi-acteurs de la consolidation de la paix et ODD (Objectifs de Développement Durable) touchant au foncier :

- Mettre en place un observatoire sur le foncier qui doit émaner d'un processus construit, d'amont en aval, avec une participation effective des communautés locales et capable d'assurer la constitution d'une documentation foncière pertinente, d'assurer la production la production et la diffusion de connaissances, le suivi et la capitalisation des expériences locales innovantes,
- Mettre en place une cellule d'étude d'alerte et d'analyse des risques liés à la mise en œuvre de la politique foncière cette cellule aura aussi la tâche d'évaluer de la relation paix et gouvernance foncière ;
- Appuyer le processus institutionnel de gestion des conflits fonciers et du mécanisme de plainte et recours fonciers.

Section 2 : Montage institutionnel

Maitre d'ouvrage - Le Ministère en charge du foncier, continuera d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la mise en œuvre de la politique foncière en s'appuyant sur la CONAREF et le Secrétariat Général du Ministère.

Organisme d'orientation – le Comité de pilotage – COFIL de la CONAREF :Réunissant les Ministres ayant les attributions à incidences sur le sol et ressources, il veille sur la vision globale de la mise en œuvre de la réforme et sur la cohérence des activités de la CONAREF en donnant des orientations appropriées à la politique foncière nationale. Il émettra des avis et formule des recommandations à l'attention de la CONAREF et des organismes d'exécution. Il reste présidé par le Ministre chargé de la gestion foncière et composé de représentants des autres ministères concernés.

Les ministres provinciaux en charge du foncier, les délégués des élus, des représentants de la société civile, ainsi que des bailleurs de fonds soutenant le processus de la mise en œuvre de la politique siègent en tant qu'observateurs et consultants.

La CONAREF – comité nationale de réforme foncière, renforcée dans son mandat coordonne de la mise en œuvre. Elle a aussi le mandat d'élaborer des divers programmes en s'appuyant sur les groupes thématiques et la cellule technique incluant les techniciens des ministères cibles dont le plan .Elle coordonnera les actions et acteurs par une planification concertée des interventions.

Une fois les programmes arrivent à la phase de mise ne œuvre, elle les lègue aux ministères concernés tout en assurant le rôle de suivi &évaluation participatif des impacts.

Organisme d'Information et de suivi - L'Observatoire multi-acteur du Foncier assurera la production d'études sur la mise en œuvre des divers programmes initiés, sur les orientations de la politique foncière et plus largement sur les thématiques en lien avec le foncier. Il mettra en débat les résultats de ces travaux, rendra compte régulièrement des résultats des études conduites aux différents acteurs, et fournira un conseil aux décideurs.

Les Groupes thématiques rattachés à al CONAREF - Ils sont entre autres de juristes, magistrats, techniciens des différents ministères concernés, experts fonciers, représentants de la société civile et des opérateurs privés.

Organismes d'exécutions - La mise en œuvre des orientations et axes d'intervention de la Politique foncière nationale, impliquera des Ministères, surtout certains de leurs départements Ministériels, des acteurs de la société civile, le secteur privé et des Entités Territoriales Décentralisées-ETD.

BROUILLON

Chapitre 6 : Dispositif de Suivi et évaluation de la politique foncière

Une approche logique, plus globalisante, inclusive, programmatique, dynamique et projective de suivi & évaluation :

Compte tenu de la transversalité de la question foncière, une approche plus globalisante est requise pour déboucher sur une législation foncière coordonnée et concertée. Les contradictions politiques et en matière de prise de décision entre différents ministères impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles ne peuvent être surmontés que dans le cadre d'une approche concertée entre les ministères concernés.

Section 1 : Enjeux du suivi évaluation :

Partant des principales fonctions de suivi & évaluation à savoir : i) suivi du processus (ressources et résultats); ii) suivi des effets et changement observés au niveau des cibles principales en provinces –les ETD; iii) suivi des impacts et qualité de la réforme, la CONAREF dans les enjeux de la mise en œuvre de la politique foncière assure les rôles suivants :

La CONAREF est attendue pour jouer un rôle de synergie et de cohérence entre les différents ministères et directions liés à la gestion foncière. Chaque ministère clé demeure représenté dans le cadre du CONAREF qui est la structure de pilotage de la nouvelle politique foncière.

Par ailleurs, la coordination entre les partenaires techniques et financiers efficiente permet un échange d'information, de pratiques, de stratégies d'intervention et une utilisation rationnelle des ressources. La synergie regroupant les bailleurs et les partenaires techniques institué poursuivra de servir d'interface avec la CONAREF et le gouvernement dans le pilotage de la réforme.

Les activités de suivi du processus (ressources et résultats) et de suivi des effets et changement observés au niveau des cibles principales en provinces –les ETD seront plus des ressorts des coordinations provinciales de la réforme foncière avec accent mis sur les rôles multi-acteurs inclusif.

La CONAREF s'attachera plus *au suivi de la qualité* des programmes traduisant les options de mise en œuvre de la politique foncière ainsi que l'amélioration qualitative de la gouvernance foncière au niveau national et sa capitalisation des leçons tirées, la diffusion des innovations ainsi que la réplique des impacts significatifs. Et à ce niveau, la CONAREF fera sien le suivi des indicateurs ODD en rapport avec le foncier.

LE FONCIER EST ESSENTIEL POUR LA PAIX ET LA STABILITE NATIONALE.

Au total, 9 cibles et 12 indicateurs ODD sont liés au foncier

Cible 1.4 (Indicateur - 1.4.2 sur la sécurité de tenure)-Cible 2.3 (indicateurs - 2.3.1 et 2.3.2 sur les petits agricoles)-Cible 2.4 (Indicateur - 2.4.1 sur la superficie agricole)

Cible 5.a (Indicateurs - 5.a.1 - Sécurisation des terres agricoles des femmes et 5.a.2 sur le cadre juridique pour la sécurisation des terres des femmes)

Cible 11.1 (indicateurs -11.1.1, indicateur 11.3 - 11.3.1 et indicateur cible 11.7 - 11.7.1 luttant contre l'informalité urbaine et de l'accès au logement; espaces ouverts et taux de consommation des terres).

Cible 15.1 (indicateurs 15.1.1, 15.1.2 et indicateur 15.3.1 de la cible 15.3 sur les zones forestières, la diversité biologique et la neutralité de la dégradation des sols)

1.4.2 Proportion de la population adulte totale bénéficiant des droits de tenure sur le foncier, avec des documentations légalement reconnue et qui perçoivent leur droit au foncier comme sécurisé, par sexe et par type de tenure

5a.1. (a) Proportion de la population agricole totale ayant des droits de propriété ou garantis sur les terres agricoles, par sexe; et (b) part des femmes qui sont propriétaires ou ayants droit de terres agricoles, par type de tenure 5a.2. Proportion de pays où le cadre juridique (y compris le droit coutumier) garantit l'égalité des droits des femmes à la propriété et / ou au contrôle de la terre .

Section 2 : Le financement -Sources de financement

- a. Au-delà des financements bilatéraux et multi- latéraux, en termes de contributions extérieures, le Gouvernement de la RDC entend mobiliser des fonds au travers du Fonds National REDD+ et des financements auprès du Fonds Vert pour le Climat.
- b. En termes de contributions nationales, le Gouvernement de la RDC entend réinvestir les bénéfices issus de l'achat des réductions d'émission et mobiliser le secteur privé dans la mise en œuvre d'une politique nationale sobre en carbone.

Section 3 : Responsabilités des parties prenantes dans la mise en œuvre

Quelques orientations des responsabilités des parties prenantes à la mise en œuvre de la politique foncière nationale :

Tableau des responsabilités dans les 4 phases de mise en œuvre

Acteurs	Responsabilités
Premier Ministre	Arbitrage des conflits entre institutions Suivi du plan de la mise en œuvre de la Réforme foncière Nomination des membres de la CONAREF
Ministère des Affaires Foncières	Suivi de la mise en œuvre du Plan de Travail de la CONAREF à travers une équipe d'experts conseillers rattachée au Cabinet du ministre et agissant comme conseil pour la CONAREF. Assurer la Coordination des ministères impliqués. Plaidoyer envers les partenaires nationaux et Internationaux pour le soutien de la réforme Mise en œuvre de la feuille de route de la réforme.
Secrétariat Général MAF- Administration foncière	Contribuer à l'évaluation des besoins de l'administration foncière. Contribuer à la mise en œuvre des expériences pilotes. Donner des avis et des orientations sur les options pour la modernisation de l'administration foncière. Contribuer au débat sur les options de la réforme foncière. Mise en œuvre de la feuille de route de la réforme.
CONAREF	Appuyer la mise en œuvre de la politique foncière, capitalisation et suivi des expériences et initiatives dans le cadre de la réforme foncière. Développer des partenariats avec des pays, institutions pour les échanges d'expériences. Appuyer les mécanismes de coordination interministérielle.
Ministères de : aménagement du territoire, Agriculture, Mines, Forêts et	Organiser la coordination intersectorielle entre les ministères touchant au sol, Faire des recommandations pour leur domaine spécifiques pour une réforme cohérente et harmonisée. Mener des expériences pilotes et les reverser dans le cadre de la réforme.

Acteurs	Responsabilités
Urbanisme et Habitat, Environnement, Décentralisation, Justice, Genre	Prendre part aux activités de la CONAREF. Partager les orientations et plan de politiques sectorielles.
Partenaires Techniques et Financiers	Donner un appui technique et financier. Coordonner les interventions entre PTF. Répercuter la réforme dans les documents stratégiques (UNDAF, UNREED) Participer aux mécanismes de consultation dans le cadre de la réforme.
Société Civile	Collectes de données et d'expériences sur le secteur foncier. Sensibilisation, plaidoyer pour une réforme foncière inclusive et appropriée par les acteurs de la société civile Coordonner les initiatives des acteurs de la Société Civile. Contribuer à la conduite des études et recherches thématiques.
Institutions de Recherche	Développer des Think tank dans le cadre de la réforme Participer au dialogue sur les orientations de politique foncière.
Coordinations Provinciales la CONAREF	Cordonner les initiatives multimédia de communication sur la mise en œuvre de la réforme ; Assurer une participation de toutes les couches au niveau de la de province. Coordonner les initiatives dans le domaine foncier au niveau des provinces. Faire le relai avec la CONAREF
Corps professionnels (Notaires, Avocats, Association Géomètres)	Contribuer au renforcement des capacités techniques et des institutionnelles (CONAREF, administration foncière).

Section 4 : Évaluation

La mise en œuvre des orientations de la Politique foncières fera l'objet d'un suivi & évaluation. 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 activités de suivi et évaluation seront mises en œuvre par une unité spéciale domiciliée au sein de la structure de pilotage, la CONAREF. L'unité produit aussi les rapports des activités selon le chronogramme adopté au préalable. Le suivi sera fait sur la base des indicateurs définis dans le cadre logique.

Les ETD vont s'approprier le processus d'évaluation en instaurant des mécanismes participatifs adéquats à l'instar du MRV à base communautaire du processus REDD+, de monitoring des indicateurs ODD impliqués dans le foncier.