



INITIATIVE
INTERRELIGIEUSE POUR LES
FORETS TROPICALES

IRI-RDC

NOTE ARGUMENTAIRE SUR LE PROJET DE LOI FONCIERE EN RDC :

Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980

Mai 2023

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

La République Démocratique du Congo s'est engagée dans le processus de la réforme foncière depuis 2012. Une feuille de route consensuelle, présentant les étapes de ladite réforme, avait alors été adoptée par les parties prenantes dont les Organisations de la Société Civile (OSC). La Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) qui est un organe technique a été créé afin de piloter ce processus sous la tutelle du Ministère des Affaires Foncières (MINAF), suivant les approches participative et inclusive.

Cette réforme vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière dans une dynamique de décentralisation. Elle devrait impliquer l'ensemble des parties prenantes à tous les niveaux (national, provincial et local) pour produire les principaux livrables qui sont :

- a. Document de Politique Foncière Nationale (DPFN) : document adopté lors de la 49e session du Conseil des ministres, le 15 avril 2022 ;
- b. Projet de Loi modifiant et complétant la Loi foncière de 1973 : texte déclaré recevable le 25 novembre 2022 à l'Assemblée Nationale, en cours d'examen au niveau de la Commission Politique Administrative et Juridique (PAJ) pour examen approfondi ;¹
- c. Plan Foncier National : en cours d'élaboration.

Selon les organisations de la Société civile (OSC), le DPFN apporte de nouvelles dispositions salutaires, dont certaines concernent particulièrement les droits des Communautés Locales/Peuples Autochtones Pygmées (CL/PAP) et autres groupes vulnérables (femmes, jeunes, etc.). Ces dispositions (voir le tableau à la page2) avaient été incorporées de façon consensuelle dans l'avant-projet de loi foncière qui fut validé par toutes les parties prenantes lors de l'atelier national multi-acteurs organisé par le MINAF en mai 2022, ensuite lors des travaux de la 6ème session du Comité de Pilotage (CoPil) de la CONAREF en juin 2022.

Nonobstant, les OSC ont constaté que dans la version du texte déposé à l'Assemblée Nationale le 20 octobre 2022, certaines dispositions ont été unilatéralement élaguées ou vidées de leurs substances, en particulier celles relatives aux droits des CL/PAP, avec preuve dont copies en annexe.

Eu égard à ce qui précède, après une lecture comparative de deux versions des documents, notre démarche vise à obtenir :

- La réintégration des dispositions pertinentes relatives aux droits des CL/PAP dans le projet de loi foncière en vue de garantir une meilleure sécurisation des terres coutumières ;
- La prise en compte de titre des Concessions Forestières des Communautés Locales.

¹ Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980

2. POUR LA RÉINTÉGRATION DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES DROITS DES COMMUNAUTÉS LOCALES ET DES PEUPLES AUTOCHTONES PYGMEES

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des dispositions charcutées par le projet de Loi, des arguments pour plaider en faveur de leur réintégration, ainsi que les risques majeurs encourus en cas de non-réintégration de ces dispositions.²

DISPOSITIONS	ARGUMENTS DE SOUTIEN	RISQUES MAJEURS EN CAS DE NON PRISE EN COMPTE
<p>1. Système d'Informations Foncières (SIF)</p>	<p>Dans le DPFN, l'État congolais s'est engagé à donner un fondement légal au « SIF ». Ce système viendra renforcer les synergies entre le foncier et l'Aménagement du territoire en ce qui concerne le zonage et les affectations des terres rurales.</p> <p>1. Chartes foncières locales</p> <p>Ces chartes devraient réguler l'accès à l'utilisation des terres et autres ressources naturelles en milieu rural</p> <p>2. Cadastres fonciers communautaires</p> <p>Ces Cadastres auront la vocation de retracer spatialement les différentes parcelles communautaires, pour mieux en assurer la gestion selon les usages d'affectation</p>	<p>L'absence du « SIF » dans la Loi entraînerait des risques tels que</p> <p>Le manque de planification spatiale des terres rurales et le chevauchement des usages sur les terres communautaires</p> <p>L'absence d'une base de données spatiales qui retraceraient les espaces fonciers occupés individuellement ou collectivement</p>

² DPFN, Ligne directrice 4 : « De la certification de la tenure foncière collective des communautés locales », page 38

	<p>3. Registres fonciers communautaires</p> <p>Ces registres serviront d'identifier les titulaires individuels des droits fonciers et à les rattacher à leurs parcelles des terres, bien délimitées et cartographiées. Egalement, faciliteraient l'enregistrement des transactions foncières à l'échelle communautaire</p>	<p>L'absence d'une cartographie des tenures communautaire, la non maîtrise des titulaires des droits fonciers et le manque de traçabilité dans les transactions foncières à l'échelle communautaire</p>
<p>2. Service foncier communautaire au niveau de chaque de Chefferie ou Secteur</p>	<p>Ce service devrait renforcer la gouvernance foncière au niveau local et faciliter l'intégration du système de gestion foncière coutumière dans le cadastre moderne sous le contrôle de l'administration territoriale</p>	<p>L'ineffectivité d'un tel service affaiblirait d'avantage la décentralisation dans la gouvernance foncière locale</p>
<p>3. Délimitation des terres des CL/PAP</p>	<p>L'outil de cartographie participative devrait permettre de circonscrire les limites traditionnelles de chaque communauté</p>	<p>Le manque de lotissement sur les terres communautaires, l'augmentation des conflits des limites entre les usagers du secteur foncier et d'autres sectoriels connexes (forestier, minier, etc.), soit les conflits intracommunautaires ou intercommunautaires.</p>
<p>4. Modalités d'établissement des titres sur les terres occupées par les CL/PAP</p>	<p>Le principe de titrisation des terres des communautés est garanti à travers la délivrance d'une attestation d'occupation coutumière individuelle ou collective. Cependant, il est important que la loi prévoit les dispositions de renvoi comme soubassement juridique des mesures d'application sur les modalités d'acquisition dudit titre.</p>	<p>En l'absence des modalités définies en amont, le risque serait de voir des approches divergentes dans la délivrance de ce titre au niveau des provinces.</p>

<p>5. Principes liés au règlement des conflits</p>	<p>Le régime foncier étant une matière concurrente entre le pouvoir central et les provinces, les us et coutumes locaux de chaque milieu devraient s'appliquer pour autant qu'ils soient conformes à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.</p> <p>C'est pourquoi, il serait souhaitable d'énoncer dans la loi les principes relatifs au règlement de différends fonciers et laisser d'autres sources (édit, coutumes) faciliter l'application.</p>	<p>Le manque de considération des mécanismes coutumiers de résolution pacifique des conflits fonciers ;</p>
<p>6. Conseil consultatif provincial des Affaires foncières (CCPAF)</p>	<p>La dimension institutionnelle reconnaît le « CCPAF » comme Instance de conciliation des conflits portant sur les terres occupées par les communautés. Cette structure a été innovée pour la prévention et la résolution des litiges fonciers au niveau local.</p>	<p>La saisine des Cours et tribunaux même pour des faits bénins susceptibles d'être réglés par des pratiques coutumières locales.</p>

3. POUR UNE RECONNAISSANCE DU TITRE SUI GENERIS DE CONCESSION FORESTIERE DES COMMUNAUTES LOCALES «CFCL» DANS LA LOI FONCIÈRE

La loi foncière en vigueur reconnaît les terres occupées par les communautés locales sous le statut des terres domaniales et leurs usages (articles 387 et 388). L'article 389 de la même Loi dispose ceci : « Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une Ordonnance du Président de la République » ; Laquelle ordonnance n'a jamais vu le jour.

En effet, la préoccupation majeure sur la sécurisation effective des terres communautaires reste pendante, alors même que la Loi n°22/30 du 15 juillet 2022 portant protection et promotion des droits des Peuples autochtones pygmées est venue renforcer la reconnaissance de leur «droit aux terres et aux ressources naturelles qu'ils possèdent, occupent ou utilisent » (articles 42 et 48).

Du fait de ce vide juridique, et considérant notamment les évolutions du cadre légal avec la révision du Code Forestier de 2002, qui est venu consacrer le titre de Concession Forestière des Communautés Locales (CFCL), le DPFN a prévu la mise en place des mécanismes de collaboration et de coordination intersectorielle, y compris entre le foncier et le forestier. Et inversement, la Stratégie Nationale relative à la Foresterie Communautaire (SNFC) met un accent particulier sur la sécurisation des droits coutumiers des CL/PAP, aussi bien sur les terres que sur les ressources forestières. En effet, pour promouvoir l'harmonie entre les différentes réformes sectorielles, la SNFC recommande l'intégration de la Foresterie communautaire dans les autres secteurs ayant de l'incidence avec les ressources naturelles, tels que l'agriculture, l'aménagement du territoire, le foncier, le développement rural, etc.

De plus, le titre sui generis de « CFCL », attribué de manière gratuite et perpétuelle par le Gouverneur de province, présente un caractère multi-usages. De la même manière que le titre d'«attestation d'occupation coutumière collective ou individuelle sur les terres rurales » vise à sécuriser le patrimoine foncier communautaire. Les deux titres renforcent donc la sécurisation juridique des espaces traditionnels communautaires.

Ainsi, considérant cette visée commune,le titre sui generis de «CFCL» pourrait être reconnu dans la Loi Foncière notamment en son article 60³ . Une disposition de renvoi pourrait permettre de clarifier la corrélation entre les deux types de titres (CFCL et attestation), afin notamment d'éviter les conflits liés aux superpositions sur terrain. Par exemple, avec une telle mesure, les terres attribuées en CFCL ne pourraient plus faire l'objet d'attestations individuelles car, elles sont revêtues du caractère « indivis ».

3 Alinéas 5 et 6, qui sont problématiques dans l'article 60 : « Seules les destinations résidentielles, commerciales, industrielles, agricoles, pastorales, sociales, culturelles, touristiques, administratives, sont régies par la présente loi et ses mesures d'exécution. Les autres destinations, notamment minières, forestières, d'hydrocarbures, de conservation de la nature, hydrauliques, sont régies par des loi particulières ».

Par conséquent, l'établissement d'une telle corrélation est une opportunité sans précédent pour garantir une gouvernance foncière et forestière harmonisée et ordonnée.

4.RECOMMANDATIONS

AU PARLEMENT :

- Réintégrer et consolider les dispositions pertinentes relatives aux droits des CL/PAP, pour assurer la cohérence entre la Loi Foncière et le DPFN ;
- Reconnaître le titre sui generis de « CFCL » dans la Loi Foncière : une disposition de renvoi pourrait clarifier la corrélation entre les deux types de titres (CFCL et attestation d'occupation coutumière individuelle ou collective), afin notamment d'éviter les conflits liés aux superpositions ;
- Distinguer les limites de superficie entre :
 1. Les attestations d'occupation coutumière individuelles ;

Les attestations d'occupation coutumière collectives, qui devraient permettre de sécuriser l'ensemble d'un terroir communautaire (souvent bien plus vaste) comme un bien indivis, incessible et inaliénable.

AU PREMIER MINISTRE :

- Prendre le décret⁴ approuvant le Document de Politique Foncière National (DPFN) afin de lui accorder une valeur juridique.

AU MINISTRE DES AFFAIRES FONCIÈRES :

- Convoquer et organiser les états généraux dans le secteur foncier de la RDC ;
- Impulser la vulgarisation du DPFN ;
- Garantir une franche collaboration avec les organisations de la société civile pour une poursuite harmonieuse de la réforme foncière ;
- Mobiliser les moyens pour accélérer le processus d'élaboration du Plan foncier national et les outils du système d'Informations Foncières (SIF).⁵

⁴ DPFN, page 56, point V sur le dispositif de mise en œuvre et de suivi et évaluation, article 181 in fine du projet de loi

⁵ Alinéas 5 et 6, qui sont problématiques dans l'article 60 : « Seules les destinations résidentielles, commerciales, industrielles, agricoles, pastorales, sociales, culturelles, touristiques, administratives, sont régies par la présente loi et ses mesures d'exécution. Les autres destinations, notamment minières, forestières, d'hydrocarbures, de conservation de la nature, hydrauliques, sont régies par des loi particulières ».

SIGLES ET ABREVIATIONS

CAGDFT	: Centre d'Appui à la Gestion Durable des Forêts Tropicales
CCPAF	: Conseil consultatif provincial des Affaires foncières
CFCL	: Concession Forestière des Communautés Locales
CL	: Communautés Locales
CONAREF	: Commission Nationale de la Réforme Foncière
Copil:	: Comité de Pilotage
DPFN	: Document de Politique Foncière Nationale
GTCRR	: Groupe de Travail Climat REDD Rénové
IRI	: Initiative Interreligieuse pour les Forêts Tropicales
MINAF	: Ministère des Affaires Foncières
ONG	: Organisation Non-Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAJ	: Politique Administrative et Juridique
PAP	: Peuples Autochtones Pygmées
RDC	: République Démocratique du Congo
SIF	: Système d'Informations Foncières (SIF)
SNFC	: Stratégie Nationale relative à la Foresterie Communautaire

A PROPOS DE

INITIATIVE INTERRELIGIEUSE POUR LES FORÊTS TROPICALES :

est une alliance internationale et multiconfessionnelle qui œuvre pour apporter une urgence morale et un leadership religieux aux efforts mondiaux visant à mettre fin à la déforestation tropicale. Il s'agit d'une plateforme pour permettre aux chefs religieux et aux communautés religieuses de travailler main dans la main avec les peuples autochtones, les gouvernements, les ONG et les entreprises dans le cadre d'actions qui protègent les forêts tropicales et les droits de ceux qui en sont les gardiens. L'Initiative estime que le moment est venu de lancer un mouvement mondial pour la protection des forêts tropicales, un mouvement fondé sur la valeur intrinsèque des forêts et inspiré des valeurs, de l'éthique et de l'orientation morale des peuples autochtones et des communautés religieuses.

En collaboration avec



Contacts :

Centre Interdiocésain 59, Mont Virunga, Commune de la Gombe

Site : <https://www.irirdc.org/>