



Etude sur la problématique foncière au Nord-Kivu, RDC

Coordonnée par :

Le CCFD – Comité catholique contre la Faim et pour le Développement
et le FAT – Forum des Amis de la Terre

Réalisée par :

Le GRETE - Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Auteure : Emilie Pèlerin

Pôle Alimentation et agriculture durable.

**PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT ET DE CONSTRUCTION DE LA
PAIX DANS LA REGION DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS**

CO-FINANCE PAR :

CCFD – TERRE SOLIDAIRE

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FRANCAIS



Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CCFD - Terre Solidaire
4, rue Jean Lantier – 75 001 PARIS - FRANCE
Tél. : + 33 (0)1 44 82 80 00 - Fax : + 33 (0)1 44 82 80 40
ccfd@ccfd.asso.fr - <http://www.ccfid.asso.fr>



FAT – Forum des Amis de la Terre
Coordination régionale : avenue de Goma, n°24 route de l'abattoir – BUTEMBO – province du Nord-Kivu – RDC.
Bureau de représentation : Av. Butembo, n°21/1 bâtiment Gala Letu Station IBB / ville – quartier des volcans – GOMA – province du Nord-Kivu – RDC.
Tél : 243 (0) 99 861 29 96 / 243 (0) 99 94 06 26 07
fatglafc@yahoo.fr



Groupe de recherche et d'échanges technologiques
45 bis avenue de la belle Gabrielle – Campus du Jardin Tropicale
– 94 736 Nogent Sur Marne Cedex
Tél. : + 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : + 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

AVEC LE SOUTIEN DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FRANCAIS
DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT ET DE CONSTRUCTION DE
LA PAIX DANS LA REGION DES GRANDS LACS

SOMMAIRE

I. RESUME.....	7
II. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ETUDE	9
1. RAPPEL DES OBJECTIFS	9
2. METHODOLOGIE	9
3. ORGANISATION DU RAPPORT	10
III. ENJEUX ET DÉFIS DE LA QUESTION FONCIÈRE AU NORD-KIVU, RDC.....	11
1. LES CONFLITS DE LA REGION DU KIVU ET LEUR CONNOTATION FONCIERE	12
1.1. <i>Rappel des principaux événements marquants l'histoire du Nord-Kivu.....</i>	12
1.2. <i>La réinstallation des réfugiés, déplacés.....</i>	16
2. LA REDUCTION CROISSANTE DES DISPONIBILITES EN TERRES PRODUCTIVES	17
2.1. <i>Les grandes concessions agricoles et l'élevage extensif.....</i>	17
2.2. <i>Les réserves naturelles et leur gestion.....</i>	19
2.3. <i>Les concessions forestières, minières et les multinationales.....</i>	21
3. LA SUPERPOSITION DE DEUX SYSTEMES DE GESTION FONCIERE.....	21
3.1. <i>Des législations complexes et inappliquées.....</i>	21
3.2. <i>Des pratiques et des coutumes en évolution.....</i>	28
3.3. <i>Conclusion.....</i>	31
4. UN CADRE INSTITUTIONNEL COMPLEXE.....	32
4.1. <i>L'administration foncière.....</i>	32
4.2. <i>L'administration judiciaire et pénale.....</i>	33
4.3. <i>L'administration de la Ville.....</i>	37
4.4. <i>L'administration territoriale.....</i>	38
4.5. <i>Conclusion.....</i>	40
5. LES CONFLITS LIES AU FONCIER : TYPOLOGIE	40
IV. ÉTAT DES LIEUX : RÉFLEXIONS ACTUELLES ET ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES EN COURS :	41
1. LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006	42
1.1. <i>La nationalité.....</i>	42
1.2. <i>La décentralisation.....</i>	42
2. LE PROJET DE LOI SUR LE CODE AGRICOLE	43
2.1. <i>Le projet de Code agricole.....</i>	43
2.2. <i>L'adoption du Code agricole.....</i>	45
2.3. <i>Les avancées à préciser et à concrétiser.....</i>	46
V. REVUE DES ACTIONS INITIÉES PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LA SOCIÉTÉ CIVILE	50
1. LES PROGRAMMES DE « DEPLACEMENT » DE POPULATIONS	50
2. LES ACTIONS DE CLARIFICATION DES REGLES COUTUMIERES	52
3. LES ACTIONS D'APPUI A LA BONNE GOUVERNANCE.....	54
4. LES ACTIONS DE MEDIATION ET DE CONCILIATION DES CONFLITS	54
4.1. <i>Les « Commissions foncières » et « Comités fonciers agricoles ».....</i>	54
4.2. <i>Les autres acteurs et actions.....</i>	55
5. LES ACTIONS D'ASSISTANCE JURIDIQUE.....	56
6. LES ACTIONS D'INFORMATION, DE FORMATION, ET DE PLAIDOYER.....	56
7. LES ACTIONS D'APPUI A L'AGRICULTURE LIEES A LA QUESTION FONCIERE.....	57

VI. RECOMMANDATIONS ET PISTES D’ACTIONS POSSIBLES POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA QUESTION FONCIERE	59
1. METTRE EN PLACE UNE INSTANCE LOCALE DE GESTION, MEDIATION ET CONCILIATION AUTOUR DE L’ACCES A LA TERRE.....	59
2. CLARIFIER LE CONTEXTE FONCIER	60
3. APPUYER LA MISE EN PLACE D’UNE CONCERTATION AU NIVEAU REGIONAL.....	61
4. ENCOURAGER LA REFORME DE LA LEGISLATION FONCIERE ET LA CREATION DE NOUVEAUX MODES DE GESTION FONCIERE	62
ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES	63
1. LEGISLATION.....	63
2. ETUDES, EXPERTISES OPERATIONNELLES, OUVRAGE ET ARTICLES.....	64
ANNEXE 2 : LISTE ET POSITIONS DES PERSONNES RENCONTREES PENDANT LA MISSION DE TERRAIN	66
ANNEXE 3 : CALENDRIER DE LA MISSION DE TERRAIN.....	67
ANNEXE 4 : CARTE ADMINISTRATIVE DE LA RDC	70

GLOSSAIRE

AAP	Aide et Action pour la paix
ACOGENOKI	Association Coopérative des groupements d'éleveurs du Nord Kivu
ADA	Agence de Développement de l'Agriculture
AFDL	l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre
AIP	Africa Initiative Programme
BDD	Bureau Diocésain du Développement
CACUDEKI	Centre d'Animation culturel pour le développement du Kirumba
CARG	Conseils Agricoles de Gestion
CE	Commission Européenne
CEFAD	Centre de Formation et d'Appui au Développement Durable
CEGEC	Centre de formation sur la gestion et la prévention des conflits dans la région des Grands Lacs
CEJP, CDJP, CPJP	Commission épiscopale et les commissions, diocésaine et paroissiale Justice et Paix
CEPGL	Communauté économique des Pays des Grands Lacs
CIG	Centre d'Information Géographique
CMJ	Comité mixte de justice
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CNKI	Comité National du Kivu
CNR	Commission nationale pour les réfugiés
CNS	Conférence nationale souveraine
COTEDER	Conseils Techniques pour le Développement Rural
CRONGD	Conseil Régional des Organisations Non-Gouvernementales de Développement
DSP	Division spéciale présidentielle
E.I.C.	Etat Indépendant du Congo
ENACTI /BUTEMBO	Ecole Nationale du Cadastre et des Titres immobiliers/ extension de Butembo
ETD	Entités territoriales décentralisées
FAR	Forces armées rwandaises
FAT/Grand Lacs	Forum des Amis de la Terre pour la Région des Grand Lacs
FDLR	Forces Démocratiques pour Libération du Rwanda,
FEC	Fédération des éleveurs du Congo
FOPAC	Fédération des Organisation des Producteurs Agricoles du Congo
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
ICLA	Programme d'Information, Conseil et Assistance légale aux déplacés
IJAD	Initiation des Jeunes au Actions de Développement
ISDR	Institut Supérieur de Développement Rural
LIDE	Ligue pour le développement
LOFEPACO	Ligue des organisations des femmes paysannes du Congo
MIB	Mission d'Immigration des Banyarwanda
MONUC	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (
P.N.Vi	Parc National de Virunga
PEVi	Programme Environnemental autour des Virunga
PNJP	Projet National Justice et Paix
REJUSCO	Programme de Restauration de la Justice à l'est de la RDC
RHA	Réseau Haki na Amani
SEIPI	Santé et Education pour l'Intégration des Populations Inaccessibles
SOBAKI	Société Belgo-Africaine du Kivu
STAREC	programme pour la stabilisation et la reconstruction de l'Est de la RDC
SYDIP	Syndicat de Défense des Intérêts Paysans
TGI	Tribunal de Grande Instance
TRIPAIX	Tribunal de Paix
UCG	Université Catholique du Graben
UNHCR	Agence des Nations Unies pour les réfugiés

I. RESUME

Cette étude coordonnée par le CCFD – Terre Solidaire et le Forum des Amis de la Terre et réalisée par Émilie Pèlerin, chargée de mission au Gret, a permis (1) de cerner les principaux enjeux et défis de la question foncière contemporaine au Nord-Kivu, mais également de les repositionner dans les perspectives d'un cadre national plus global, (2) de faire l'état des lieux des réflexions et actions initiées par les différents acteurs et intervenants sur cette question (3) et enfin de définir des principes pour de futures actions répondant aux enjeux de pacification des rapports sociaux et de sécurisation de la tenure foncière.

L'insécurité foncière est l'un des éléments à la base de la sous-exploitation des potentialités agricoles de la République Démocratique du Congo et donc de l'insécurité alimentaire et de la sous-alimentation d'environ 70 % de la population. Elle est aussi depuis plusieurs années l'un des premiers facteurs de conflit, notamment dans le Kivu.

La région du Kivu a toujours été une région soumise à de fortes tensions. Les conflits qui s'y succèdent depuis une quinzaine d'années ont des causes multiples et complexes tant externes (conflits transfrontaliers liés notamment à l'exploitation des richesses naturelles de la RDC), qu'internes (déliquescence de l'Etat congolais). Ces conflits sont aussi liés à des facteurs propres au Kivu, à l'origine de tensions inter et intra ethniques : l'accroissement démographique, les enjeux fonciers et les problèmes de nationalité.

L'augmentation rapide de la population issue des Missions d'immigration des Banyarwanda à partir de 1937, les mouvements de réfugiés, les migrations spontanées, la création de réserves naturelles et de zones d'exploitation forestière se sont traduits par une réduction croissante des disponibilités en terres. Ainsi, aujourd'hui, les densités de population peuvent atteindre dans les hautes terres, 250 hab./ km², avec des parcelles par famille de moins de 1 ha.

De plus, comme dans beaucoup de pays africains, se superposent sur le territoire congolais des droits fonciers traditionnels et des lois foncières modernes ambiguës (promulguées en RDC en 1966 et 1973). Fréquemment, les acteurs les plus informés et les plus puissants (économiquement et/ou traditionnellement) utilisent et manipulent les différents droits dans le but d'acquérir de nouvelles terres en dépossédant la petite paysannerie.

Depuis quelques années, deux orientations politiques majeures devraient permettre la concrétisation de solutions dans la résolution des conflits fonciers :

- 1) Le processus de décentralisation initié avec notamment la mise en place d'organes législatifs et exécutifs au niveau provincial et local avec la perspective des prochaines élections locales ;
- 2) La mise en place, engagée depuis 2006, du « Code agricole » : texte prônant notamment la protection de l'exploitant agricole sur la terre, et de son environnement (fiscal, économique, social, environnemental)

L'adoption prochaine du « Code agricole » donnera l'opportunité aux acteurs, dont les ONG ayant participé à la définition des textes, de mettre en œuvre des pratiques concertées et décentralisées de gestion foncière et de sécurisation des droits.

Les ONG et acteurs de la société civile du Nord-Kivu et des provinces voisines mettent en œuvre des actions visant à clarifier les situations foncières des populations d'abord dans le cadre

d'actions d'urgence liées à la résolution des conflits, puis dans le cadre de projets de développement. Il s'agit de travaux de conciliation, de médiation des conflits liés au foncier, d'actions d'assistance juridique, d'information, de formation, de plaidoyer et d'appui à une agriculture durable. « *Si on dénombre des expériences innovantes et pertinentes, ces actions sont cloisonnées et ont par conséquent une faible portée faute de cadre permettant de les coordonner et de les articuler* ».

Si le Code agricole et différentes autres actions ouvrent des perspectives intéressantes il faut (1) les concrétiser sur le terrain et (2) les consolider avec d'autres d'actions telle que :

- ▷ La mise en place d'une concertation régionale sur les questions foncières ;
- ▷ La mise en œuvre d'expériences innovantes éprouvées en matière de médiation et de conciliation autour de l'accès à la terre ;
- ▷ Une réforme de la politique foncière **coordonnée et partagée**, prenant en compte les pratiques et dynamiques locales.

II. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ETUDE

1. Rappel des objectifs

La présente étude a été initiée par le Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD – Terre Solidaire) et le Forum des Amis de la Terre – Grands lacs (FAT/GL), dont le siège est à Butembo. Elle a été pilotée par un comité composé de 3 organisations congolaises – le FAT/GL, l'Université Catholique du Graben (UCG) représentée par le Docteur-professeur Anselme PALUKU KITAKYA et le Centre de Formation et d'Appui au Développement Durable (CEFAD) représenté par François KALEMBA TSONGO. Elle a été réalisée par Émilie Pèlerin (ingénieure chargée de mission au GRET sur les questions foncières et la gestion des ressources naturelles) pour le compte du CCFD.

L'étude doit permettre (1) au CCFD de renforcer ses capacités d'accompagnement des partenaires congolais (2) aux partenaires du CCFD d'orienter et/ou de renforcer leurs capacités d'intervention sur la problématique foncière.

L'objectif est donc :

- de produire un état des lieux de la problématique foncière dans la province du Nord-Kivu en RDC, notamment à travers l'analyse des réflexions et actions en cours et à venir des acteurs impliqués sur la question foncière.
- de définir des axes d'intervention susceptibles de favoriser (1) la résolution des conflits fonciers, (2) la prévention des conflits et (3) la sécurisation des producteurs.

2. Méthodologie

Dans un premier temps, l'étude établit un inventaire des études produites sur la question foncière au Nord-Kivu et en RDC¹, notamment sur la thématique des conflits.

Les travaux de terrain en RDC, préparés par l'équipe du Forum des Amis de la Terre des Grands lacs, ont été réalisés entre le 17 juillet et le 06 août 2009 dans la province du Nord-Kivu puis à Kinshasa. Ces visites de terrain se sont effectuées conjointement avec les membres du comité de coordination. À Kinshasa, les entretiens ont eu lieu avec le président du F.A.T./Grands Lacs.

Les rencontres avec les différents acteurs pré-identifiés par l'équipe du F.A.T./Grands Lacs et complétés par la consultante ont pris trois (3) formes :

- entretiens « individuels » avec des représentants d'institutions ciblées ;
- entretiens avec des institutions par groupe thématique ;
- entretiens « collectifs » (ou regroupement) accompagnés de travaux participatifs avec les différents acteurs confrontés à la problématique foncière dans un même territoire et portant sur :
 - o l'identification des enjeux du foncier et la manière dont ils sont vécus par les différents groupes d'acteurs ;

¹ Se référer à l'annexe 1, listant les références consultées et analysées dans le cadre de l'étude

- la mise en évidence des facteurs de blocage voire des pistes d'actions à mettre en œuvre.

Un nombre important d'acteurs ont ainsi été consultés : des autorités coutumières, des acteurs publics impliqués et compétents en matière de foncier, des représentants d'institutions internationales et d'ONG nationales et internationales agissant sur le foncier.

Cette mission s'est clôturée à Butembo le 03 août en présence des représentants d'ONG engagées sur des questions foncières², à l'occasion d'une restitution des travaux qui a permis de dégager les principales conclusions et de faire émerger quelques recommandations.

La principale difficulté rencontrée à l'occasion de cette étude a été le climat d'insécurité et d'inaccessibilité de certaines zones du Nord-Kivu, ce qui a restreint les visites en zones rurales.

3. Organisation du rapport

Le présent rapport restitue l'ensemble des analyses, recommandations et conclusions de l'étude. Il est organisé en quatre grandes parties :

- ▷ une première partie fait l'état des lieux des grands enjeux et défis de la question foncière au Nord-Kivu et en RDC ;
- ▷ Une seconde partie présente les réflexions en cours liées au foncier ;
- ▷ Une troisième partie établit une revue des actions initiées par les organisations internationales et les acteurs de la société civile ;
- ▷ Et enfin, une quatrième et dernière partie définit des recommandations d'ordre général et propose des pistes d'actions à promouvoir à court terme au Nord-Kivu voire sur l'ensemble de la RDC.

² Se référer à l'annexe 3, présentant le calendrier de la mission.

III. ENJEUX ET DÉFIS DE LA QUESTION FONCIÈRE AU NORD-KIVU, RDC

La RDC : un pays immense fait de « paradoxe »

La République Démocratique du Congo (RDC) est le troisième pays le plus vaste du continent africain avec 2 345 000 km. Il s'étend de l'océan Atlantique au grand rift est-africain (ou « région des Grands Lacs ») et correspond à la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Le nord du pays est un des plus grands domaines de forêts équatoriales au monde et on estime que celle-ci couvre près de 50 % du territoire national congolais.

C'est un pays dit « de paradoxes », car bien que naturellement riche en ressources hydrographiques, forestières, minières, l'indice de développement humain de 0,411 classe le pays au 168e rang sur 177³ ; le PIB par habitant était de 119 \$ US en 2005 ; et la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est estimée à 70 %⁴.

Une population nombreuse inégalement répartie

La population est très nombreuse avec une estimation de 64 millions d'habitants en 2008 et un taux de croissance annuel autour de 3 %⁵. S'il est délicat d'obtenir des données statistiques exactes (le dernier recensement général datant de 1984), les données communiquées par les organisations internationales mettent en évidence une grande disparité dans la répartition géographique de la population congolaise. UN-Habitat évalue à 34 %⁶ la part de la population vivant en zones urbaines et les 66 % de la population vivant en zones rurales, principalement de l'agriculture, sont concentrés dans certaines provinces du pays. La FAO estime que seuls 10 % des terres arables sont mises en valeur.

Une surpopulation à l'est du pays

La province du Nord-Kivu située sur l'équateur à l'extrême est du pays (2500 km de la capitale), à la frontière avec l'Ouganda et le Rwanda, est l'une des provinces les plus peuplées de la RDC. Dans cette région fertile, au relief marqué par de hauts plateaux, les Grands Lacs (ouest du lac Édouard) et à l'environnement remarquable (parc national des Virunga), la densité de population varie de 6 à 600 habitants/km² ; elle est en moyenne de 300 habitants/km².

Des guerres successives et une situation « explosive »

La RDC cherche péniblement à se reconstruire. Le pays a été, pendant trois décennies, profondément marqué par l'instabilité sociale et politique, la guerre ayant fait plus de quatre millions de morts et détruit l'ensemble du tissu économique du pays. Depuis 1992, l'Est du pays, à savoir le Kivu (Nord et Sud-Kivu) et l'Ituri, a été le théâtre de violences massives qui se sont muées en une insécurité structurelle notamment pour les populations rurales.

Les vagues de violence récurrentes ont poussé sur les routes des centaines de milliers de personnes. OCHA fait état de près d'1 million de déplacés pour la seule province du Nord-Kivu. En 2009, l'insécurité a persisté malgré l'accord de paix entre le gouvernement congolais et le CNDP et dans le contexte des opérations militaires de l'armée nationale contre les FDLR.

³ PNUD, HDR 2007/2008

⁴ WFP (PAM), Ministère du Plan, Institut National de la Statistique, Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), donnée : juillet 2007, février 2008

⁵ World Bank Group, Data profil, 2009

⁶ UN-Habitat, Document de programme pays 2008-2009

Des causes de conflits multiples à connotation foncière

Si la région est actuellement officiellement classée « post-crise », la situation n'en reste pas moins « explosive » dans la mesure où un certain nombre de problèmes à l'origine (et/ou consécutifs) des conflits persistent. Il s'agit notamment de la présence de groupes armés rebelles et de l'absence d'une armée républicaine, de la militarisation de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles, de la difficile réinsertion des populations déplacées et des défaillances en terme de gouvernance démocratique tant au niveau national que provincial.

Du fait également de la pression démographique dans un contexte d'exiguïté des terres et de l'inexistence d'un secteur secondaire performant capable de désengorger le secteur primaire, l'absence d'une politique de sécurisation foncière constitue un facteur important dans la conflictualité de la province du Nord-Kivu.

En effet, tous les documents, rapports et acteurs s'accordent pour dire que les conflits du Nord-Kivu résultent d'un enchevêtrement, au cours de l'histoire, de causes multiples et complexes. La politique foncière apparaît souvent comme l'un des éléments à l'origine (ou tout au moins sous-jacent) des conflits dans la région. De par sa valeur productive « vitale », économique et les implications politiques que sa possession induit, la terre est la principale source de compétitions dans le Kivu surpeuplé et soumis aux migrations.

Si la réinstallation des personnes déplacées est bien l'un des principaux enjeux fonciers de la région, les conflits liés au foncier sont anciens au Kivu et ont des causes multiples dépassant la seule question des réfugiés.

1. Les conflits de la région du Kivu et leur connotation foncière

Le contexte foncier dans l'Est de la RDC est, comme dans de nombreux pays, le résultat de l'histoire. Dans la Province du Nord-Kivu, cette histoire est marquée par des décennies de conflits violents tous largement étudiés permettant une assez bonne compréhension de la problématique foncière actuelle.

Le rappel des principaux événements qui ont façonné la région nous permet d'appréhender toute la dimension de la question foncière qui se trouve à l'articulation entre l'économique, le politique, le social, le culturel et l'environnemental.

1.1. Rappel des principaux événements marquants l'histoire du Nord-Kivu

Deux éléments ont déterminé l'histoire de la région : (1) le Kivu est « *enchâssé dans l'entité géopolitique des Grands Lacs* » (2) le Kivu est une province naturellement riche de la République Démocratique du Congo.

1937-1960 : Migrations massives et premières tensions

- *1937-1957 : Transfert de populations imposé par le colonisateur belge et migrations spontanées*

Dès la colonisation, la répartition inégale de la population notamment le surpeuplement du Rwanda et le développement des exploitations agricoles coloniales exigeantes en mains d'œuvre ont amené le colonisateur belge à accompagner le transfert des populations vers le Nord-Kivu. La Mission d'Immigration des Banyarwanda (MIB) créée en 1933 a conduit au déplacement de près de 80 000 paysans hutus du Rwanda vers le Masisi. Ces « transplantés » sont installés dans une enclave dite de Gishari situées sur des ter-

res cédées par les communautés autochtones à la demande insistante des autorités coloniales.

La population d'origine rwandaise devient de plus en plus nombreuse, notamment suite aux migrations spontanées de populations fuyant la famine, et obtient du colonisateur en 1940 la constitution d'une chefferie autonome.

- 1945-57 : *Remise en cause de l'autorité des Chefferies autochtones*

Les premiers litiges opposent les populations « transplantées » d'origine rwandaise aux chefs coutumiers autochtones pour le contrôle de la chefferie de l'« enclave de Gishari ».

- 1959-1961 : *Fuite des réfugiés tutsis vers le Kivu face aux violences du Rwanda*

1959-1991 : Monté en puissance des tensions

- 1962-65 : *Élection provinciale : lutte pour le pouvoir politique*

La transformation du district du Nord-Kivu en province autonome donne lieu à des luttes entre politiciens Banyarwanda et autochtones pour le contrôle des futures assemblées provinciales. Après les élections législatives et provinciales massivement favorables aux autochtones, la révolte dite kinyarwanda éclate. Elle oppose dans le Masisi les Banyarwanda aux autochtones et aux forces de police. Suite à ces événements, l'assemblée provinciale du Nord-Kivu vote en octobre 1965 une résolution qui ne sera jamais appliquée visant à expulser tous les Rwandais accusés de collusion avec les rebelles.

- 1966 : *Loi foncière Bakajika*
- 1970-72-73-81 : *Nouvelle législation : Tension autour de la question de nationalité et course à la terre*

Lois sur la nationalité et loi foncière

En 1972 à l'instigation de Barthélemy Bisengimana, Zaïrois tutsi et directeur de cabinet du président Mobutu, une première loi sur la nationalité confère de façon automatique et collective la nationalité zaïroise aux migrants rwandais arrivés dans le Kivu avant l'indépendance.

La loi sur la nationalité ouvre aux Banyarwanda les bénéfices de la loi foncière promulguée un an plus tard : en 1973, dans le cadre de la « Zaïrianisation ». Ainsi, elle permet à une partie de la population migrante Banyarwanda :

- (1) de sécuriser leurs implantations foncières dans le Kivu en usant des ressources et des procédures foncières nouvelles en opposition aux usages coutumiers autochtones ;
- (2) d'acquérir, dans le territoire de Masisi, une majorité démographique et donc politique, avec un poids électoral important dans le Nord-Kivu ;
- (3) de s'émanciper socialement et politiquement des chefs coutumiers autochtones⁷.

En 1981 et 1982, de nouveaux textes législatifs sur la nationalité annulent la loi de 1972. Bien que jamais appliquée, elle est source de méfiance et donc de tensions entre les populations autochtones et Banyarwanda.

⁷ MATHIEU P., MAFIKIRI TSONGO A., *Guerres paysannes au Nord-Kivu (République démocratique du Congo), 1937-1994, Cahiers d'études africaines, Année 1998, Volume 38, Numéro 150*

« Zaïrianisation » des exploitations, développement de l'élevage bovin et « courses à la terre »

En 1971, « l'année des 3 Z », Mobutu a rebaptisé le pays, le fleuve et la monnaie nationale sous le nom de « Zaïre ».

Les mesures de « Zaïrianisation » de 1973 ont nationalisé les propriétés détenues par les Européens. Celles-ci ont été redistribuées à des entreprises, personnes physiques de nationalité zaïroise, pour la majorité des notables proches du régime Mobutu. Dans la même période, le gouvernement congolais lance un vaste programme d'élevage dans le Nord-Kivu dont la première phase débute en 1974 et qui est appuyé par diverses institutions internationales.

Compte tenu des perspectives économiques que représente l'élevage bovin, des politiciens, des gouvernants, des commerçants et des nantis affluent au Nord-Kivu à la recherche de terres. La loi foncière de 1973 est alors l'instrument des spoliations des terres paysannes. En effet, la Loi permet aux personnes étrangères aux coutumes autochtones du Kivu (ou souhaitant s'en affranchir) d'accéder légalement au foncier en obtenant de l'administration foncière des titres immobiliers.

- *1989-91 : Élection provinciale : « identification des nationaux »*

En 1990, Mobutu annonce la démocratisation, l'avènement du multipartisme et ouvre en 1991 la Conférence nationale souveraine (CNS). Dans le Nord et Sud-Kivu, une opération d'« identification des nationaux » est lancée pour préparer les élections provinciales qui n'avaient pas eu lieu contrairement au reste du pays en 1989. Celle-ci provoque des manifestations de violence.

1993-2008 : Explosion de la violence et construction de la paix

- *1993 : 1ère guerre ethnique du Masisi*

Entre février 1992 et janvier 1993, des violences locales (assassinats, vols de bétail, incendies de maisons) se multiplient dans le Masisi. Chaque groupe, sur une base ethnique, constitue des milices d'autodéfense armées, composées essentiellement de jeunes. La première guerre ethnique du Masisi, brève et massivement meurtrière (entre 3 000 et 14 000 morts, 200 000 personnes déplacées), s'est déroulée entre mars et septembre 1993, opposant les paysanneries autochtones du Masisi (hunde, nyanga et tembo) et les Banyarwanda.

- *1994-96 : 2e guerre ethnique du Masisi, 1ère guerre du Kivu et de la RDC*

Entre novembre 1993 et août 1994, s'établit un bref apaisement des violences, imposé notamment par une intervention militaire des forces de la Division spéciale présidentielle (DSP). On enregistre une nouvelle montée rapide de la violence après l'arrivée massive, au Kivu en juillet 1994, des réfugiés hutus (1 200 000 personnes). Les camps gigantesques de réfugiés alors créés vont servir de base pour des opérations des « ex-génocidaires » et ex-Forces armées rwandaises (FAR qui deviendront Forces Démocratiques pour Libération du Rwanda, FDLR). Ceux-ci vont intervenir dans la zone de Goma (vols de bétails des éleveurs tutsis, attaque de villages hunde) et ainsi déclencher la 2^{ème} guerre ethnique du Masisi en novembre 1994 qui va s'étendre progressivement aux zones avoisinantes (Rutshuru, Walikale). En 1995, les violences reprennent et ont pour cible les populations tutsies depuis longtemps intégrées dans le Sud-Kivu.

En 1996, face à cette « menace sécuritaire »⁸, un collectif armé composé des « rebelles banyamulenge » et autres force d'oppositions au régime de Mobutu, se regroupent dans l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL). L'AFDL, soutenue par les pays voisins Rwanda et Ouganda poussés par divers intérêts, notamment économiques, amènera Laurent-Désiré Kabila à la tête de l'État en mai 1997.

- *1998-2002 : Régionalisation du conflit, 2^{ème} guerre de la RDC et lutte pour le contrôle des richesses naturelles du Kivu*

En 1998, le nouveau président de la RDC se désolidarise de ces anciens alliés. Ces derniers, s'associant à des rebellions internes, lancent une nouvelle offensive depuis le Kivu en août 1998. Cela donne lieu rapidement à une guerre sans précédent en Afrique dans laquelle 7 pays africains sont impliqués (l'Angola, la Namibie, le Zimbabwe, le Tchad, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi). Cette guerre a été l'un des conflits les plus meurtriers de l'histoire africaine. On estime à plus de 4 millions le nombre de victimes directes et indirectes de la guerre, sur une population de près de 54 millions d'habitants.

Le 10 juillet 1999 un l'accord de cessez-le-feu est signé à Lusaka (Zambie) par les sept États impliqués dans le conflit et le 30 novembre 1999, la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) est créée pour surveiller l'application de l'accord.

Laurent Désiré Kabila est assassiné en 2001.

- *2003-mi-2008 : Gouvernement de transition, nouvelle constitution et processus de paix*

Le pays est engagé dans un processus de réunification et de pacification du territoire, depuis la signature, le 2 avril 2003 à Sun City (Afrique du Sud), de l'Acte final du dialogue inter congolais. Il regroupe l'ensemble des accords qui constituent un programme global pour la restauration de la souveraineté nationale et de la paix en RDC pendant une période transitoire de deux ans, reconduite jusqu'en juin 2006.

En 2006, sous la présidence de Joseph Kabila, au cours du processus de transition ainsi initié, les citoyens congolais ont adopté par référendum la constitution de la III^{ème} République. Malgré tout, la guerre persiste à l'Est du pays.

En janvier 2008, une « Conférence sur la paix, la sécurité et le développement », réunie à Goma, a initié le processus dit « Amani » (paix en swahili) auquel ont adhéré 22 groupes armés. Le programme national de sécurisation, de pacification, de stabilisation et de reconstruction du Nord et Sud-Kivu « Amani » est créé par ordonnance présidentielle en février 2008. Il a pour fonction, entre autres, de travailler au désarmement de toutes les milices.

- *Août 2008 – 2009*

Malgré les actes d'engagement des parties prenantes au conflit, la guerre reprend avec une intensité nouvelle en août 2008. Suite aux pressions diplomatiques, on assiste en janvier 2009 à un rapprochement entre la RDC et le Rwanda. Le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) signe alors un accord de paix avec le gouvernement congolais et ses troupes intègrent l'armée nationale ; des opérations militaires successives sont lancées contre les FDLR. Dans ce contexte, l'insécurité et les exactions envers les populations ont persisté. En juillet 2009, le gouvernement congolais lance le programme STAREC pour la

⁸ Justification de l'engagement et du soutien des forces rwandaises et burundaises

stabilisation et la reconstruction de l'Est de la RDC, qui prend la suite du programme Amani.

1.2. La réinstallation des réfugiés et des déplacés

Les conflits du Kivu ont fait d'innombrables victimes directes ou indirectes. Ils ont notamment conduit à des déplacements massifs de populations (en 2005 : 3,2 millions de déplacés et 440 000 réfugiés)⁹. Au mois de juin 2008, on dénombre environ 1,25 millions de déplacés internes à l'est de la RDC, dont 68 % dans la province du Nord-Kivu¹⁰.

La question de l'installation et du retour des réfugiés est l'une des principales clés pour la restauration de la paix dans le Nord-Kivu après le désarmement des milices.

Il s'agit :

- dans un premier temps, d'identifier les origines, les volontés de rapatriement des populations réfugiées et de résoudre le problème de nationalité ;
- dans un deuxième temps, de redonner à ces populations essentiellement issues du milieu rural un moyen de subsistance : la terre.

L'accès au foncier est l'une des conditions essentielles à la réinsertion et à la résolution du problème du retour des populations ayant fui les conflits. Malheureusement, dans un contexte de forte densité de population, les terres abandonnées dans la fuite ont dans la grande majorité des cas été récupérées, occupées par d'autres, parfois des voisins, spoliant ainsi les anciens occupants. Les « nouveaux occupants » peuvent être des membres de la même famille ou bien des personnes de groupes ethniques différents. Les justifications de la spoliation sont variées, elles relèvent de la survie (besoin d'augmenter l'espace productif pour faire vivre une famille plus nombreuse), de la vengeance, de la jalousie, de la spéculation.

Dans certains cas, le « nouvel occupant » du terrain peut avoir profité du contexte de confusion liée aux conflits pour faire légitimer son occupation par des autorités coutumières corrompues et/ou faire légaliser son occupation par l'administration foncière (qui a continué de « fonctionner » pendant les crises successives).

Dans tous les cas, à son retour, la personne déplacée se retrouve dans une situation extrêmement précaire dans la mesure où, si elle ne possède pas de preuve de son occupation passée, son sort est soumis à la bonne foi des populations et des autorités coutumières. En effet, il n'existe aucune disposition politique et législative spécifique au contexte de post crise qui permette aux anciens occupants d'une terre de faire valoir leurs droits.

Les retours ou installations des réfugiés sont ainsi potentiellement de nouvelles sources de conflits pouvant virer en violences, y compris ethniques.

Si, dans certains cas, la réinstallation des réfugiés sur la terre qu'ils occupaient se réalise, la plupart du temps celle-ci est impossible et les personnes déplacées doivent s'installer sur de nouveaux territoires. Dans les deux cas, un travail important d'accompagnement doit avoir lieu pour faciliter l'intégration sociale des migrants.

Sont confrontées à ces problématiques toutes les instances internationales impliquées dans des programmes de réinstallation des réfugiés : les ONG et l'Organisation des Nations Unies, plus particulièrement l'UNHCR (Agence des Nations Unies pour les réfugiés) de même que la Commission nationale pour les réfugiés (CNR),

⁹ PAM, République Démocratique du Congo : Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité – collecte et analyse des informations secondaires (CFSVA), rapport préparé par MARTINI, M., décembre 2005, p. 27

¹⁰ UNHCR, Appel global 2009 du HCR - actualisation, République démocratique du Congo

L'UNHCR, qui a pour mission de conduire et de coordonner l'action internationale pour la protection des réfugiés et la recherche de solutions à leurs problèmes, a conduit divers programmes d'appui aux communautés accueillant les personnes de retour sur leur terre. Suite à l'assassinat d'anciens déplacés en Ituri, elle a ainsi tenté une initiative pour la résolution pacifique des problèmes fonciers.

L'accompagnement à la réinsertion sociale et foncière des migrants est indispensable, pourtant les avancées dans ce domaine sont lentes et il existe peu de documents de référence en la matière.

Lorsqu'elles aboutissent à des installations pacifiques de migrants, les négociations avec les populations accueillantes permettent de régler et de prévenir les conflits à court ou moyen termes sans toutefois résoudre définitivement le problème.

2. La réduction croissante des disponibilités en terres productives

À travers toute l'histoire du Kivu, l'évolution décroissante de la disponibilité des terres n'a jamais été inversée, ni la terre redistribuée aux paysans.

Pourtant, la terre représente une valeur économique sûre dont l'accès et l'utilisation est vitale pour la quasi-totalité des populations rurales.

L'augmentation de la population (croissance démographique, migration), la création de parcs naturels, le développement de l'élevage extensif ont créé une pression croissante sur les ressources foncières entraînant la raréfaction des terres traditionnellement cultivables. Dans un contexte d'instabilité où il n'existe pas d'alternatives à l'agriculture, soit cette pression crée des conflits directs, soit elle pousse la population à conquérir de nouveaux espaces sur lesquels s'appliquent déjà des droits fonciers.

2.1. Les grandes concessions agricoles et l'élevage extensif

Les hautes terres du Kivu présentent des caractéristiques écologiques (terres volcaniques fertiles et températures basses liées à l'altitude) favorables à l'agriculture et à l'élevage. De ces caractéristiques découlent des conditions sanitaires plus favorables que dans les plaines avec, en prime, de meilleures conditions pour l'élevage bovin car le paludisme et la trypanosomiase y sont absents.

Ces caractéristiques connues et appréciées par les populations locales ont de tous temps suscité les convoitises et provoqué des aménagements agricoles.

Rappel historique des politiques agricoles tournées vers l'exportation

La colonisation agricole a débuté au Kivu après la Première Guerre mondiale et ne s'est accélérée qu'en 1928 avec la création du Comité National du Kivu (CNKI) et, en 1933, de la Province de Costermansville (dénommée Kivu en 1947 par l'arrêté du Prince régent Charles).

À l'époque, le CNKI basé à Costermansville (Bukavu) obtient de l'État colonial le monopole de la gestion des terres correspondant à l'ancien District du Kivu. Sur la base d'un travail de prospection, le comité constitue des « blocs de colonisation » (terres jugées propices à l'agriculture et à l'élevage) qu'il vend ou loue à des candidats colons européens. Les exploitations de cultures d'exportation puis d'élevage se développent dans le cadre d'une véritable politique agropastorale, grâce à la main d'œuvre autochtone.

Dès le début des années 50, vue la densité de population, les premières accusations de spoliation foncière par des populations autochtones vont conduire le gouvernement colonial à interdire la

création de nouvelles concessions foncières, notamment dans le Masisi. D'autre part, est mis en place le MIB (voir chapitre précédent) pour désengorger certaines zones surpeuplées.

En 1960, à l'indépendance de la République Démocratique du Congo, les droits fonciers, forestiers et miniers sont repris par la SOBAKI (Société Belgo-Africaine du Kivu) qui exclut de fait le nouvel Etat congolais des profits de la société. C'est avec la Loi Bakajika de 1966 puis la Loi foncière de 1973 que l'Etat congolais recouvre la plénitude de ses droits sur son sol et sur ses ressources minières et qu'il se réserve l'exclusivité des compétences en matière de transactions foncières.

À l'indépendance, les colons abandonnent les concessions mais jusqu'en 1966 l'agriculture ne fera pas partie des priorités nationales.

Dans les années 70, dans un contexte de « zaïrianisation » les grandes concessions coloniales sont nationalisées puis distribuées à des personnes influentes proches du gouvernement. Les évolutions législatives s'accompagnent du lancement d'un programme d'élevage au Nord-Kivu dont la première phase débute en 1974. Ces différents événements vont provoquer une « course à la terre » qui atteindra son apogée en 1979.

Dans ce processus, la Loi foncière de 1973 va être un outil pour les acteurs influents et pour les plus riches d'accéder au foncier. Dans de nombreux cas, ces acteurs instruits, rusés ou mercantiles vont profiter de l'ignorance des populations paysannes.

Dans les années 80, dans la deuxième phase du projet d'élevage, « un accent est mis sur l'organisation coopérative des éleveurs ». L'ACOGENOKI est créé et reçoit des appuis financiers de bailleurs internationaux. Au niveau technique, on constate que rien n'est fait pour améliorer les pâturages et que c'est à cette époque que la pratique de l'élevage extensif, gourmand de terres, s'intensifie.

Ainsi, « *l'élevage, qui est essentiellement le fait des élites politiques, bureaucratiques et commerçantes, occupe des espaces de plus en plus importants alors que les exploitations agricoles paysannes sont de plus en plus morcelées en raison d'une démographie particulièrement galopante.* »¹¹

Place actuelle de la petite paysannerie

La petite paysannerie du Kivu surpeuplé est actuellement « coincée » entre une constellation de vastes concessions qui sont :

- (1) soit : partie ou totalité des anciennes concessions coloniales nationalisées puis ré attribuées, voire restituées aux descendants de colons
- (2) soit des concessions acquises après l'indépendance.

La concentration de ces concessions est variable sur le territoire du Nord-Kivu : elle est particulièrement forte dans les territoires de Masisi et de Rushuru et moindre dans ceux de Lubero et de Beni.

À côté des grandes concessions, la petite paysannerie représente dans le Nord-Kivu plus de 80 % de la population¹². Les années de guerre ont conduit à une baisse sensible de la production vivrière faisant qu'ainsi la population souffre de malnutrition.

¹¹ MUGANGU MATABARO S., La crise foncière à l'Est de la RDC, L'Afrique des Grands Lacs Annuaire 2007-2008, p. 30

¹² PAM., op. cit., p. 27.

Alors que la majorité de la population du Nord-Kivu manque de terre, les concessions qui concentrent d'immenses étendues sont mal exploitées. On distingue :

- (1) Des concessions non mises en valeur par les ayants droits :
 - o soit, ceux-ci sont « absents » et laissent leurs terres « squattées » par les populations voisines. Dans ce cas, les paysans sont dans une situation d'insécurité foncière dramatique car ils peuvent être « déguerpis » (chassés) à tout moment.
 - o Soit, ils louent ou mettent en métayage leur terre. Dans ce cas, les paysans « ouvriers agricoles » n'ont aucun moyen d'accéder au foncier autrement que par le biais de contrats dont la nature reste au bon vouloir des ayants droits.
- (2) Des fermes d'élevage sous exploitées. C'est le cas notamment de certains ranchs qui occupent de vastes étendues pour un très petit nombre de têtes de bétail.

D'une manière générale, les concessions très vastes contribuent à l'enclavement des zones d'habitation paysannes. Les populations rurales se trouvent parfois très éloignées de leurs parcelles de cultures vivrières et des centres d'approvisionnement en bois de chauffe. Les femmes, principales productrices et commerçantes, marchent sur des distances pouvant atteindre 50 km afin d'accéder aux marchés hebdomadaires et/ou aux dépôts d'acheteurs de la région.

L'histoire et le contexte législatif foncier actuel

- (1) montrent que la RDC a toujours essentiellement privilégié des politiques agricoles tournées vers l'exportation ;
- (2) laissent penser que le développement de l'agriculture est réservé à une part privilégiée et peu nombreuse de la population.

Se pose actuellement la question fondamentale du « modèle d'agriculture » que la RDC souhaite mettre en place.

2.2. Les réserves naturelles et leur gestion

Si le Kivu présente des caractéristiques favorables à l'agriculture et à l'élevage, il est aussi constitué d'une biodiversité remarquable.

Le milieu naturel est caractérisé par des biotopes variés (montagnes, collines, Grands Lacs, volcans) ainsi que par une flore et une faune qualifiées d'exceptionnelles par les experts. Le milieu naturel du Kivu est une richesse pour le pays et pour la population de la RDC. Cependant, ces ressources naturelles convoitées, « exigeantes » en terres, dans un contexte de crise multiple s'avèrent être « un poids » et une contrainte supplémentaires pour les populations locales vivant principalement de l'agriculture.

Au Nord-Kivu, ont été créées des réserves naturelles dont la plus importante en superficie, et qui génère le plus de litiges d'ordre foncier, est le Parc des Virunga.

Rappel historique de la création et évolution du parc des Virunga

Le Parc National des Virunga (PNVi) est le premier Parc national créé sur le continent africain. Initialement baptisé Parc national Albert, il a vu le jour en 1925 avec pour objectif d'assurer la sauvegarde du Gorille de Montagne dans les montagnes des Virunga. Il fut successivement élargi en 1929, 1934 et 1935 pour atteindre ses dimensions actuelles soit une surface de 790.000 ha bordant les 300 km de frontières avec l'Ouganda et le Rwanda. Le PNVi a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial (SPM) en 1979 en raison de la variété de son habitat et de son exceptionnelle

biodiversité. C'est en 1994, compte tenu de la situation de forte insécurité prévalant dans la région, que le PNVi a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en péril.

La gestion du Parc des Virunga a été assurée dès 1925 par une structure créée spécialement à cette fin et qui, après avoir changé plusieurs fois de nom, est depuis 1997 : l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN). Depuis plusieurs années, l'ICCN reçoit des aides internationales (WWF, etc.) afin de conserver l'intégrité du Parc.

Les problèmes rencontrés par l'ICCN aujourd'hui découlent des difficultés d'adaptation de leur système de gestion aux changements de contextes démographiques et politiques survenus dans la région depuis sa création.

- Pendant les guerres du Kivu, le Parc a servi et sert encore de retraite aux bandes armées. Celles-ci se livrent au braconnage et sont souvent à l'origine des attaques menées contre les postes de l'ICCN et les populations riveraines.
- L'augmentation de la densité de population due à la croissance démographique et aux vagues de migrations naturelles contraintes par les guerres ont poussé les populations à occuper le Parc.

Comme le souligne le professeur MUGANGU MATABARO« *La création du PNVi avait eu par ailleurs pour effet pendant la même période non seulement de réduire les disponibilités foncières, mais aussi de contraindre au déplacement de communautés ou des parties de communautés, les plaçant ainsi sous la dépendance politique et foncière des communautés d'accueil* »¹³.

État actuel des relations avec le parc, institution ICCN et les populations locales

Les populations locales de plus en plus nombreuses, à la recherche de terres fertiles et de bois de chauffe, « empiètent » à différents endroits les limites actuelles du Parc des Virunga.

Dans certains cas, ces populations sont incitées à ces occupations et donc « manipulées » par des autorités démagogues en quête de notoriété. Celles-ci n'hésitent pas « à dualiser les intérêts des populations et la conservation, suggérant une articulation simpliste, ils établissent une relation de cause à effet entre les expropriations effectuées au profit du PNVi et la pauvreté rurale dans la région ».

Les Chefs coutumiers en viennent parfois à remettre en cause les limites du parc qui ont, au cours de l'histoire, été modifiées à plusieurs reprises (1927, 1929, 1934, 1935, 1937, 1939 et 1950) sans concertation.

Si les méthodes de négociation entre les agents de l'ICCN et les populations locales, qui occupent le parc de manière illégale, se sont améliorées ces dernières années, elles aboutissent toujours à des expulsions du parc.

Dans la mesure où l'occupation de ces terres représente la survie des habitants et celle de leurs familles, le « retrait » du parc se transforme régulièrement en affrontements violents entre agents de l'ICCN et paysans.

Au Nord Kivu, la question de la conservation de la nature et des parcs nationaux dans un contexte humain aussi dramatique ne peut qu'être polémique.

¹³ MUGANGU MATABARO S., op. cit. p. 17

2.3. Les concessions forestières, minières et les multinationales

Les surfaces forestières, en République Démocratique du Congo, sont estimées à 135 millions d'hectares. Elles représentent 50% des forêts pluviales humides africaines et 7% des forêts tropicales du monde¹⁴.

En matière de ressources minérales, la RDC posséderait 50% des réserves mondiales de cobalt, 10% de cuivre, 30% de diamant, un potentiel important en or, uranium, manganèse, étain, etc. Le plus gros gisement au monde de tantale (coltan raffiné) utilisé dans l'industrie de la téléphonie mobile se trouve à l'est du pays, au Kivu.

Les politiques de l'Etat colonial puis de l'Etat indépendant dans ces deux secteurs ont été très différentes. L'examen de cette problématique complexe justifierait à lui seul une étude poussée qu'on ne peut approfondir ici. Nous ne retiendrons que les dernières évolutions.

Au début des années 2000, les deux secteurs d'activités ont subi d'importantes réformes. Les lois portant code forestier et code minier ont été adoptées en 2002.

Dans les deux cas, ils visent à mettre en place un cadre légal qui permettra notamment aux administrations responsables de la gestion de ces deux ressources naturelles de « contribuer substantiellement au développement national ».

Des mesures vont être également prises pour clarifier, épurer les contrats et concessions octroyés dans les années 90 pendant les guerres. Pendant ces périodes troublées de grandes concessions avaient été octroyées de façon anarchique au détriment des surfaces agricoles et des droits des populations alors spoliées. Un processus de revisitation des contrats miniers a ainsi été initié en 2008 par le gouvernement congolais sous la pression de la société civile : ce processus concerne en majorité les mines de la province du Katanga.

Pour ce qui concerne les provinces du Nord et du Sud Kivu, l'exploitation se fait à l'heure actuelle de manière essentiellement artisanale et est encadrée par des hommes en arme. Néanmoins, la société civile nourrit de fortes inquiétudes sur le fait que des concessions dans ces deux provinces auraient d'ores et déjà été octroyées par Kinshasa sans que l'information ne soit pour autant disponible. Dans ce cas, l'exploitation industrielle minière commencerait une fois la sécurité rétablie dans ces deux provinces avec le risque que cela empiète sur les terres utilisées actuellement pour l'agriculture familiale.

3. La superposition de deux systèmes de gestion foncière

3.1. Des législations complexes et inappliquées

Le système juridique congolais est complexe. La législation foncière, malgré la promulgation de divers textes, a peu évolué depuis trente (30) ans.

Elle représente actuellement un facteur de blocage d'une part pour la résolution, prévention des conflits et d'autre part, pour le développement du pays.

¹⁴ Rainforest Foundation et Forests Monitor, Concessions à la pauvreté, les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines, février 2007, p 47

Les évolutions historiques de la législation foncière

La législation foncière de la RDC a été définie par une série de textes de loi successifs, dont les plus déterminants sont ceux de 1966, 1971, 1973, 1980. Ils ont « *affirmé de manière croissante la propriété éminente de l'État sur les terres, tout en garantissant la sécurité des droits fonciers cédés aux personnes (physiques ou morales) sous forme de concessions plus ou moins durables ou même perpétuelles.*¹⁵ »

- La période coloniale et la propriété privée

Avant l'indépendance, l'État colonial exerce un droit éminent sur les terres du « Congo Belge » et la question de la propriété foncière et immobilière est régie par les dispositions du livre II du Code civil belge qui consacre notamment l'appropriation privative du sol.

Deux décrets (du 30 septembre 1922 et du 31 mai 1934) instaurent la procédure à suivre avant toute cession (acte impliquant le transfert de la propriété¹⁶) ou concession des terres (acte impliquant le transfert du droit de jouissance). Ces deux modes d'accès à la propriété portaient sur les terres domaniales et étaient octroyés selon les circonscriptions et la superficie des fonds concernés soit par le roi de Belgique, soit par les gouverneurs des provinces, soit encore par les conservateurs des titres fonciers.

La procédure visait à « constater la vacance des terres demandées en cession ou concession ainsi que la nature et l'étendue des droits que les indigènes pouvaient avoir sur ces terres ». Dès son déclenchement et jusqu'à son terme, cette enquête impliquait, les autorités politico-administratives, coutumières et judiciaires. Il existait donc à cette époque des mesures légales destinées à faire respecter les droits d'occupation des « indigènes » et à organiser un régime de propriété en leur faveur. Cependant, bien que prévue, la protection des droits des populations a, semble-t-il, rarement été respectée.

« Ainsi, pour les terres placées sous leur gestion, les autorités administratives délivraient divers titres soit pour établir un droit de propriété sur un fond ou un bâtiment, soit pour constater le transfert du droit de jouissance desdits biens. Parmi ces titres, on comptait le certificat d'enregistrement et le livret de logeur. De plus, il était possible d'obtenir sur les terres occupées par les communautés locales des droits de jouissance de la part des chefs desdites communautés, et ce, suite à un contrat de cession à titre onéreux ou gratuit »¹⁷.

Dans le Kivu, nous l'avons vu dans un chapitre précédent, le monopole de la gestion des terres est attribué au Comité National du Kivu (CNKI). Ainsi à l'indépendance, quatre statuts des terres étaient reconnus :

- *« 1 ° les terres indigènes, régies par les coutumes et les usages locaux ;*
- *2 ° les terres enregistrées, régies par le livre II du code civil belge ;*
- *3 ° les terres occupées dans les cités indigènes et les centres extra-coutumiers régies par le droit administratif local ;*
- *4 ° les terres vacantes¹⁸. »*

¹⁵ MATHIEU P., MAFIKIRI TSONGO A., op. cit.

¹⁶ MALERE MUDEKEREZA, G., La problématique de la survivance des anciens titres de propriété foncière et immobilière en droit congolais, RCN Justice et démocratie Bulletin n ° 27 Premier trimestre 2009, Droit Foncier

¹⁷ BUCYALIMWE MARARO, S., Pouvoirs, élevage bovin et la question foncière au Nord-Kivu, Anvers, 2001, p.31

¹⁸ PALUKU KITAKYA, A. Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, République Démocratique du Congo, Thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, 2007, p. 289

- *La période postcoloniale*

Entre 1960 et 1966, le nouvel état indépendant va dans un premier temps récupérer à son compte la législation foncière existante selon laquelle les terres appropriées de manière privative sortent du domaine de compétence de l'Etat. Ainsi, dans le Kivu la gestion des droits fonciers, forestiers et miniers est transférée à la Société Belgo-Africaine du Kivu (SOBAKI) excluant ainsi l'Etat congolais.

- 1966 : l'Etat congolais met fin aux législations foncières d'inspiration coloniale. Par l'Ordonnance-Loi n° 66-343 du 7 juin 1966, dite « loi Bakajika », la République du Congo (Zaire) reprend tous ses droits fonciers, forestiers et miniers concédés ou cédés pendant la colonisation.
- 1971 : deux lois (Lois n° 71-008 et n° 71-009 du 31 décembre 1971) portant modification de la Constitution, affirment (art.10) que « le sol et le sous-sol zaïrois ainsi que leurs produits naturels appartiennent à l'État ».
- 1973 : la Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés est adoptée. Elle réaffirme le principe énoncé en 1966, selon lequel « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* » (Art. 53), qui seul accorde les droits de jouissance sous forme de concessions à des particuliers, personnes physiques ou morales¹⁹.
- 1980 : en pleine période de « Zaïrianisation », la Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 modifie et complète la loi n° 73-021 notamment en prévoyant la transformation en concession perpétuelle de tous les droits de propriété foncière acquis par des « Zaïrois » avant 1980. « *Tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les Zaïrois, personnes physiques, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est converti, pour autant qu'il ait été matérialisé par une mise en valeur conforme aux lois et règlements, en un droit de concession perpétuelle [...]* » (article 4 modifiant l'article 369 de la Loi n° 73-021).

La Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés est considérée comme étant le texte fondamental de la législation foncière de la RDC.

À ce jour, l'ensemble des textes complétant la Loi n° 73-021 constituent le Code Foncier de la RDC. Ils sont publiés dans le numéro spécial du Journal officiel du 5 avril 2006²⁰.

Les caractéristiques du système foncier en vigueur

Le Code foncier publié dans le journal officiel d'avril 2006 est un document de 99 pages. La Loi n° 73-021 qui à elle seule possède 399 articles est un document procédurier et complexe.

Le système foncier est caractérisé comme suit :

- L'État est le seul propriétaire de toutes les terres. L'État a nationalisé, « domanialisé »

¹⁹ MAFIKIRI TSONGO A., *op.cit.*, in De VILLERS G. (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Cahiers africains/Africa studios, n°19-20, 1996, pp.46-62.

²⁰ Journal Officiel de la RDC, Code foncier, n° spécial, 5 avril 2006, p. 24.

toutes les terres y compris celles dites « indigènes ». L'article 387 de la loi précise en effet que « les terres occupées par les communautés locales deviennent à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi des terres domaniales ».

- La propriété foncière n'existe plus : les droits fonciers accordés par l'État aux personnes physiques ou morales sous forme de concessions sont des droits de jouissance. L'octroi de ces derniers étant subordonné à la mise en valeur des terrains, objets desdits droits.

Ainsi comme l'explique le professeur Rochegude, il n'existe pas dans le système foncier congolais, d'« opposition entre droit domanial et droit foncier » : il existe « une seule catégorie, celle des terres domaniales, qui permet d'accéder à des droits fonciers qui ne sont jamais de propriété au sens civiliste du terme »²¹. ; à côté, continue de se poser la question omniprésente, des droits coutumiers.

Le patrimoine foncier de l'État constitué de terres domaniales comprend 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* » (Art. 55) : lit des lacs, des cours d'eau, leurs eaux, etc.

Le domaine privé est constitué par « *toutes les autres terres* » ne relevant pas du domaine public. Les droits de jouissance de ces terres sont concédés à des personnes publiques ou privées par un certificat d'enregistrement qui sert de base à l'établissement d'une concession perpétuelle, ordinaire ou d'une servitude foncière. La concession à titre gratuit ou onéreux est « *le contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds* » (Art. 61). Les conditions d'attribution des concessions varient selon (1) la superficie du fond demandé et (2) selon que celles-ci sont rurales ou urbaines (c'est-à-dire incluses dans les limites d'une entité déclarée urbaine)²².

La Loi n° 73-021 précise les procédures d'attribution des concessions : l'attribution d'une concession est soumise à une enquête appelée communément. « *enquête de vacance des terres* » qui vise à « *constater la nature et l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession* » (Art. 193). Elle comporte notamment : « *1° La vérification sur place de la délimitation du terrain demandé ; [...] 4° L'audition des personnes qui formulent verbalement leurs réclamations ou observations ; [...]* » (Art 194). Cette enquête est « effectuée par le Commissaire de zone ou par un fonctionnaire ou agent de ce commissaire » ; en milieu rural c'est l'« agronome » qui procède à l'enquête.

« Les terres qui font partie du domaine privé de l'État sont urbaines ou rurales » (Art. 60).

- Les terres urbaines sont telles que le décrit la Loi n° 73-021 situées dans les circonscriptions urbaines ;
- Les terres rurales sont les terres « restant » après soustraction des terres urbaines. Il s'agit de :
 - o terres concédées,

²¹ ROCHEGUE, A., PLANCON, C., « Décentralisation, acteurs locaux et foncier », Fiche pays : République Démocratique du Congo, Comité Technique foncier et développement, 2009, p.15.

²² ROCHEGUE, A., PLANCON, C., op. cit.

- terres affectées au domaine public
- terres occupées par les communautés locales.

Les confusions relatives aux droits coutumiers

L'une des principales sources de confusion induit par la Loi n° 73-021 porte sur le « droit coutumier » et les conditions selon lesquelles il peut fonder un droit de concession. En effet les terres occupées par les communautés locales et exploitées « *individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux* » (Art. 388) appartiennent au domaine privé de l'État. Par ailleurs, « *Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une Ordonnance du Président de la République* » (Art. 389). Cette ordonnance n'a jamais été édictée et a donc laissé les droits fonciers coutumiers dans un statut confus et indéterminé.

Ainsi,

- d'une part, la loi écarte les autorités coutumières de la gestion de leur domaine.
- d'autre part, l'absence d'ordonnance du président de la République laisse supposer que les terres occupées « conformément aux coutumes et usages locaux » relèvent toujours du droit coutumier.

Pour le professeur Mugangu Matabaro, l'équivoque sur les droits coutumiers se situe, à trois niveaux :

« 1. au niveau du régime juridique de ces terres, c'est-à-dire des règles applicables à ces terres, 2. au niveau de l'autorité gestionnaire, 3. au niveau de la nature des droits des exploitants paysans. »

Dans les faits, pour Paul Mathieu, le « vide juridique » rend les droits coutumiers « *vulnérables par rapport aux autres droits (essentiellement les concessions attribuées aux particuliers) dont les procédures et les garanties écrites sont explicitement définies* ».

Les procédures non respectées

La procédure d'octroi des concessions est longue, complexe et objet de corruption. L'étape de la procédure la plus fondamentale pour la prise en compte et le respect des droits coutumiers est malheureusement celle qui est le plus souvent bâclée. Il s'agit de l'« enquête préalable à la concession ».

Il est fréquent que de fausses enquêtes soient réalisées avec ou sans la complicité des autorités coutumières et/ou administratives.

Les modalités d'attribution des concessions sont propices à toutes sortes de manipulations. En effet, selon la superficie et la localisation du terrain sollicité, les autorités compétentes ne sont pas les mêmes (voir tableau ci-dessous). Dans la pratique, il arrive que des concessions portant sur de grandes superficies soient octroyées depuis la capitale sans même que les populations en soient informées et encore moins convoquées aux enquêtes de vacances des terres.

Autorité compétente	Superficies octroyées	
	Terres rurales	Terres urbaines
Parlement	≥ 2000 ha	≥ 100 ha
Président de la République	> 1000 ha et < 2000 ha	> 50 ha et < 100 ha

Ministre des Affaires Foncières	> 200 ha et ≥ 1000 ha	> 10 ha et ≤50 ha
Gouverneur de Province	≤ 200 ha	≤ 10 ha
Conservateur des Titres Immobiliers	< 10 ha	<50 a

De la même manière, les occupants non informés de la demande de concession par une tierce personne ne peuvent faire valoir leur droit dans le délai de deux (2) ans impartis à cet usage. Après deux ans, le certificat d'enregistrement devient inattaquable. « *Les actions dirigées contre lui ne peuvent être qu'en dommages et intérêts, quand bien même celui-ci serait obtenu par erreur, par surprise ou par fraude*²³ ». Evidemment ces actions longues et coûteuses sont rarement accessibles aux occupants.

Au-delà même des violations de la loi, la réalisation des enquêtes en milieu rural pose de véritables problèmes techniques du fait, d'une part, de l'immensité des superficies à apprécier et d'autre part, du manque de personnes compétentes en la matière.

Les confusions sur la « survivance » des anciens titres de propriété et les documents délivrés par des tiers

Si la Loi prévoit la conversion, en concession perpétuelle, des droits de propriété foncière légalement obtenus avant 1980, dans la pratique, les usagers persistent à produire d'anciens documents pour tenter de justifier leur droit d'occupation d'un fonds ou d'une maison. Il s'agit du livret de logeur, de la fiche parcellaire, de l'attestation d'occupation parcellaire, de l'attestation de droit d'occupation parcellaire, voire de l'acte de vente émanant d'un chef coutumier.

Or d'après l'article 390 de la Loi n° 73-021 « *À compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, "le droit d'occupation" constaté par "le livret de logeur" ou par tout autre titre équivalent délivré dans une ville ou une zone de la République est supprimé* ».

Ainsi, seuls les livrets de logeur et autres documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi foncière sont recevables pour un accès au droit de concession perpétuelle. Les documents délivrés après cette date par le conservateur des titres immobiliers ne possèdent donc en principe aucune valeur juridique.

Cependant, comme l'explique le professeur Mugangu Matabaro, « *ces dispositions sont souvent ignorées tant des administrations foncières que des autorités territoriales locales (Maires, Bourgmestres, Administrateurs de territoire, chefs de chefferie, de secteur, de groupement, de localité), lesquelles, selon le cas, "régularisent" des situations contraires à la loi ou tout simplement attribuent sans en avoir la compétence des droits sur des parcelles et délivrent des "titres" (les fiches parcellaires)* ».

Faute de conversion systématique des anciens titres fonciers (ceux antérieurs à 1973), sans formation ni sensibilisation, les usagers souvent mal informés sont vulnérables : ils se réfugient derrière des documents qui ne les sécurisent pas ou plus.

La superposition des codes

Parallèlement au Code foncier, il existe en RDC un Code minier et un Code forestier, chacun donnant lieu à un cadastre différent. Ces codes également complexes rentrent parfois en concurrence avec le système foncier.

²³ MUGANGU MATABARO S., op. cit., p. 30.

- Le **Code minier** est institué par la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, et précisé par le Décret d'application n° 038/2003 du 26 mars 2003, portant règlement minier.

Selon le Code minier, l'État est propriétaire des substances minérales, à la surface du sol comme dans le sous-sol.

Il affirme entre autres que les droits découlant d'une concession minière sont distincts de ceux d'une concession foncière.

- Il est fait différentes allusions à la propriété privée alors même que celle-ci est inexistante dans la Loi n° 73-021. Il est en effet question dans l'article 132 du « *propriétaire d'un terrain* ».
- L'accès aux ressources minières est soumis au consentement préalable du « propriétaire » ou de l'occupant légal. Une fois établi, « *le titulaire ou l'amodataire est, de plein droit, tenu de réparer les dommages causés par les travaux, même autorisés, qu'il exécute dans le cadre de ses activités minières* » (Art. 280). De même, si les terres sont rendues impropres à la culture, les « ayant droits » sur le terrain doivent être indemnisés.
- En cas de litige, le code minier prévoit le règlement « *par toutes voies de droit non juridictionnelles, notamment la transaction, le compromis, l'arbitrage ou devant un officier de police judiciaire ou un officier du ministère public* ».

Comme pour le foncier les procédures visant à reconnaître les droits des populations locales et pouvant donc freiner l'octroi de concessions minières sont rarement mises en œuvre.

Au-delà des manipulations, l'identification des ayants droits est difficile, car (1) ces derniers n'ont en général aucun document pour faire valoir leur droit et (2) les sites d'extraction minière sont souvent dans des zones enclavées où le tissu social est moins dense et où les autorités coutumières sont donc moins présentes.

De ce fait, dans la pratique, les personnes ayant obtenu une concession minière sur des terres ne faisant l'objet d'aucun enregistrement auprès de l'administration foncière voient leurs droits de jouissance sécurisés. C'est pourquoi les populations estiment que la législation minière prévaut sur les droits fonciers.

- Le **Code forestier** est institué par la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 et complété par divers textes d'application regroupés dans un numéro spécial du Journal officiel en date du 6 novembre 2002.

Selon le Code forestier, « *les forêts constituent la propriété de l'État* » (Art.7).

- Les forêts sont rattachées à trois catégories :
 - les forêts classées relevant du domaine public de l'État ;
 - les forêts protégées (non classées) relevant du domaine privé de l'État et pouvant faire l'objet de concessions excluant tout droit réel sur la terre ;
 - les forêts de productions permanentes.
- Les communautés locales peuvent obtenir en concession une partie ou la totalité des forêts protégées dans les zones « *régulièrement possédées en vertu de la coutume* » (Art. 22)
- « *Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires.*

– *Les droits attachés à ces forêts sont exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution* » (Art.8)

Le classement des forêts est fait par le Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme. Les communautés locales occupant les forêts sont souvent mises devant le fait d'un classement établi à la capitale. Elles sont victimes de l'idée reçue selon laquelle les « forêts sont vides ».

3.2. Des pratiques et des coutumes en évolution

Un certain nombre de conflits fonciers de la RDC et du Kivu sont liés (1) à l'ignorance des coutumes locales ou à leur manque de prise en compte dans les politiques et (2) à des modifications coutumières survenues au cours de l'histoire.

La coutume a évolué, les autorités coutumières ont acquis de nouvelles attributions ce qui a contribué à modifier les rapports sociaux notamment en milieu rural.

Les différentes visions de la terre à l'origine des conflits

Les visions différentes de la terre des acteurs du territoire congolais expliquent en partie les conflits fonciers.

Il existe :

- (1) *Une opposition entre vision « coutumière » et vision « civiliste » de la terre.* Sur l'ensemble du territoire congolais, on oppose les notions civilistes de « propriété privée », de « terres vacantes et sans maître » introduites par le colonisateur à la vision coutumière selon laquelle la terre appartient à la communauté.
- (2) *Une opposition entre la vision des populations autochtones et celle des populations migrantes.* Au Kivu en particulier ces différentes visions ont déterminé des stratégies différentes d'accès à la terre.

Pour les populations autochtones du Kivu, « *le sens du territoire est défini par la relation entre le groupe ethnique, l'autorité (chef coutumier) et une portion d'espace. L'accès à la terre est donc indissociable de l'insertion dans un réseau de relations sociales* »²⁴. En recevant une terre, la personne assujettie est soumise à des obligations de loyauté concrétisées par différents tributs et prélèvements et par des prestations de services auprès des autorités coutumières.

Pour les populations migrantes, notamment les Banyarwanda transplantés, la terre n'est qu'un objet de mise en valeur individuelle dépourvue de relations personnalisées.

- Au Kivu, la non-reconnaissance par les migrants de la dépendance sociale envers les chefs coutumiers autochtones a été source de conflits fonciers dans les années cinquante. D'une manière simplifiée, les migrants ne se considérant pas comme appartenant à la communauté autochtone (et/ou n'étant pas considéré par les autochtones comme des leurs) ne reconnaissaient pas l'autorité coutumière et par conséquent s'affranchissaient de toute redevance et devoir envers elle.
- Le besoin d'indépendance sociale vis-à-vis des chefs coutumiers autochtones va conduire certains migrants, légitimes ou non, à utiliser la législation foncière pour

²⁴ MATHIEU P., MAFIKIRI TSONGO A. op. cit.

accéder au foncier. En effet, selon cette législation, la parcelle de terre titrée sort de la compétence du Chef coutumier. Le détenteur du Titre immobilier n'a légalement plus de devoir (redevances, reconnaissance, etc.) envers les autorités coutumières.

La « terre » n'est pas perçue de la même manière par tous les acteurs. C'est pourquoi, en fonction de ces visions, ces derniers vont recourir à des stratégies différentes pour y accéder.

- Pour certains, elle n'est pas un objet en soi, elle constitue un élément indissociable de la relation avec la communauté. La gestion des droits d'usage qui s'y appliquent est assurée par les autorités coutumières. La terre n'« appartient » à personne en particulier et n'est pas un objet marchand qui peut être vendu. Avec cette vision, les acteurs accèdent à des droits de jouissance via les procédures coutumières.
- Pour d'autres, elle est un objet désacralisé, dégagé de considérations sociales (souvent contraignantes) et destiné à la mise en valeur. La terre est un objet marchand et peut être achetée, vendue. Avec cette vision, les acteurs s'affranchissent des considérations sociales coutumières en accédant à la propriété privée et au droit de jouissance via la législation foncière.

Au cours de l'histoire et encore aujourd'hui, ces différentes « perceptions » de la terre s'opposent et génèrent des conflits fonciers en RDC.

Les pratiques foncières des populations autochtones du Nord-Kivu

Les populations autochtones sont majoritairement d'ethnies Nande, Nyanga, Tembo et Hunde. Dans la conception foncière coutumière notamment des Nande, la terre appartient à l'ensemble de la communauté et la gestion du territoire est assurée par des familles royales au niveau clanique et supraclanique²⁵. Le pouvoir sociopolitique (*Vwami*) est détenu par un triumvirat composé du chef religieux (*Mukulu*), du chef politique (*Mwami*), et du chef militaire (*Ngabwe*) appartenant tous à la même fratrie le pouvoir foncier revient au chef religieux, le *mukulu* et aux différents chefs de terres (*Bakama*). Les *Bakama* descendent « des familles reconnues comme plus anciennement établies dans le pays, celles qui remontent aux premiers occupants des terres, lors de la première migration ». Ils « sont des membres de lignages du *Mwami* qui ont acquis coutumièrement des prérogatives foncières spécifiques ». « C'est à eux que revient la "redistribution" de ces terres aux autres membres de la communauté ». Les communautés accèdent ainsi à un droit de jouissance transmissible selon les principes d'une société patrilinéaire : du père aux fils. Les femmes sont exclues de l'héritage des terres. L'une des explications avancées est que la femme, par le jeu des mariages, transférerait les droits acquis sur la terre à son mari et donc à une autre famille.

Pour différentes raisons (économiques, politiques, sociales.), en vendant des terres, les autorités coutumières (qu'il s'agisse d'un des membres du triumvirat ou des *Bakama*) ont contribué à la remise en cause de la coutume et ainsi généré, cours de l'histoire, des conflits fonciers.

Si leur rôle direct ou indirect est désormais connu, il est difficile d'identifier exactement qui, dans l'organisation des pouvoirs coutumiers, a pris des décisions allant à l'encontre de la coutume. Il est vraisemblable que la vente des terres coutumières s'est faite à différents niveaux de la chaîne de pouvoir coutumier. Si la situation varie d'un clan à l'autre, différentes études désignent les *Mwami* (chefs politiques) comme étant les principaux responsables des dérives coutumières.

D'une manière générale, aujourd'hui, les garants de la coutume : « les chefs coutumiers jouent de moins en moins le rôle de garant des droits coutumiers et font de plus en plus le jeu de la collu-

²⁵ PALUKU KITAKYA, A. op. cit., p. 289.

sion clientéliste avec les élites modernes, commerciales, politiques, administratives, car c'est de celles-ci que dépendent maintenant prioritairement des chefs traditionnels aussi bien pour le maintien de leur statut que pour celui de leurs revenus »²⁶

La remise en cause des pouvoirs de gestion foncière des autorités coutumières

La législation foncière :

- ôte aux autorités coutumières leur pouvoir de gestion des terres coutumières. Cependant, par défaut, le « vide juridique » leur laisse une certaine légitimité de gestion sur les terres rurales non concédées par l'administration foncière.
- retire aux chefs coutumiers leur droit de prélever une redevance sur la terre ; les concessionnaires n'y étant plus légalement assujettis.
- exclut également les chefs coutumiers de leur pouvoir de gestion et donc leurs droits aux redevances sur les terres rurales devenues terres urbaines.

Ainsi, les autorités coutumières se voient progressivement retirer (1) leur pouvoir de gestion foncière qui est l'un des fondements mêmes de la coutume et (2) leur source de revenus que constituaient les redevances.

Le rôle des autorités coutumières dans l'administration territoriale

Depuis la colonisation, les autorités coutumières ont été dotées de fonctions particulières dans l'administration.

- L'état colonial a accordé l'autorité de président des tribunaux coutumiers aux *Mwami* (autorité reconnue et intégrée dans la constitution judiciaire de l'État).
- En 1973, les *Bami* deviennent des « chefs de collectivité » et donc des éléments officiels dans la chaîne administrative de commandement de la capitale vers les zones rurales
- Dans la même période, ils deviennent présidents du parti unique MPR dans les collectivités.

La constitution de 2006 réaffirme le rôle administratif des *Mwami*. Ils sont les Chefs de l'entité décentralisée : la Chefferie. Le Chef de la Chefferie est « désigné par la coutume locale dans le respect de la loi sur le statut des Chefs coutumiers. » puis investi par le Gouverneur de Province (Art. 67 et 80 de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces). « Les limites [...] de la chefferie sont fixées par décret du Premier ministre pris sur proposition du Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée provinciale ».

Les organes de la chefferie sont: le Conseil de chefferie dont les membres sont élus au suffrage universel et le Collège exécutif de chefferie composé du Chef de la Chefferie et de trois Echevins désignés par lui. Le premier organe « délibère » les affaires de la Chefferie sans qu'aucune mention soit faite au foncier et le second, d'après Article 84 de la Loi précédemment cité, « veille à [...] b) la sauvegarde du patrimoine et, spécialement: [...] b. la gestion du domaine; ».

²⁶ MATHIEU P., MAFIKIRI TSONGO A., op. cit.

Les rôles et attributions enchevêtrés du Chef de Chefferie et du Chef coutumier (le *Mwami*) sont autant d'éléments de confusion pour les populations locales.

Les autorités coutumières ont progressivement agi comme des « *extensions de l'Etat* » ce qui a « *eu pour conséquence un processus d'antagonisation entre l'autorité coutumière et ses fondements sociaux dans les communautés locales, et une transformation sociale dans les régions rurales* »²⁷

3.3. Conclusion

Selon le Professeur Mugangu Matabaro « *le problème foncier à l'est de la RDC se pose fondamentalement en termes de gestion, c'est-à-dire de statut juridique des exploitants, d'une part, de cadre institutionnel de gestion, de l'autre* ».

Il coexiste sur le territoire congolais deux systèmes de gestion foncière :

- **un système légal** pour la mise en œuvre du Code foncier pourtant fortement critiqué depuis plusieurs années, car :
 - o Inapplicable dans certaines de ses dispositions trop complexes
 - o Source de confusion (bien que traduits en langue locale), aussi bien pour les usagers que pour des autorités administratives chargées de l'appliquer.
- **des pratiques locales et coutumières.** Face aux procédures de sécurisation officielles lourdes et coûteuses, et compte tenu du « vide juridique » sur les droits coutumiers, les acteurs locaux développent et utilisent des moyens de sécurisations foncières en marge de la Loi. Ces pratiques permettent une reconnaissance et une sécurisation locale des transactions et de l'accès à la terre. Cependant celles-ci :
 - o sont extrêmement fragiles dans un contexte (1) de forte pression foncière comme au Kivu et (2) de remise en cause des autorités coutumières,
 - o ne préservent pas les populations des tentatives de spoliations provenant d'acteurs extérieurs ou locaux utilisant à leur avantage et parfois de manière frauduleuse les procédures légales.

Actuellement, aucun des deux systèmes de gestion ne permet d'assurer la sécurité foncière des populations les plus pauvres.

L'un des principaux enjeux de la question foncière en RDC et au Kivu en particulier est de mettre en place un système qui concilie pratiques coutumières d'accès à la terre et gestion administrative encadrée par la loi.

²⁷ VAN ACKER, V., La « péménisation » du Haut-Kivu : opportunisme et droits fonciers revisités.

4. Un cadre institutionnel complexe

4.1. L'administration foncière

L'organisation de l'administration foncière et la répartition des compétences

- *Le Ministère des Affaires foncières, les circonscriptions et divisions*

Le Ministère des Affaires foncières a en charge l'affectation, la gestion du domaine de l'État et donc la distribution de droits de jouissance sous forme de concessions des terres du domaine privé de l'État. « Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières » (Art.222).

« Chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers » (Art. 223) qui a, entre autres, pour fonction l'enregistrement des immeubles du territoire de sa circonscription. Trois (3) registres fondamentaux sont gérés dans chaque circonscription :

1. Le **livre d'enregistrement**, pour l'inscription des certificats d'enregistrement
2. Le **registre de certificats** (registre à souches), pour la délivrance des certificats d'enregistrement.
3. Le **répertoire alphabétique** des personnes auxquelles des certificats d'enregistrement sont délivrés.

Le nombre et les limites des circonscriptions ont évolué au cours du temps. En 1974, les limites des circonscriptions foncières sont celles des Régions (Art. 1 de l'ordonnance n° 74-149 du 02 juillet 1974).

Par la suite dans le Nord-Kivu vont être créées de nouvelles circonscriptions foncières.

- En 1996, deux circonscriptions sont créées dans le Nord-Kivu²⁸ :
 - o La Circonscription de Butembo regroupant les territoires de Beni et Lubero
 - o La Circonscription de Goma regroupant la ville de Goma, les territoires du Masisi, Walikale, Rutshuru et de Nyiragongo.
- En 2003 est créée la circonscription foncière de Masisi-Walikale²⁹ ;
- En 2004 est créée la circonscription foncière de Kayna³⁰. Elle a son siège à Kayna et ses limites couvrent les chefferies des Batangi et des Bamate, dans le territoire de Lubero.

Il existe donc actuellement quatre (4) circonscriptions foncières dans la province du Nord-Kivu.

Chaque circonscription comprend deux (2) divisions : une division des Titres immobiliers et une division du cadastre. Le conservateur des titres immobiliers est secondé par le chef de la

²⁸ Arrêté ministériel n° 030/93 du 03 juin 1993 portant création des circonscriptions foncières dans la région du Nord-Kivu

²⁹ Arrêté ministériel n° 049/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 22 mai 2004 portant création la circonscription foncière de Masisi-Walikale dans la province du Nord-Kivu

³⁰ Arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 25 mars 2004 portant création des circonscriptions foncières d'Aru, dans la province orientale et de Kayna, dans la province du Nord-Kivu

division du cadastre. La division du Cadastre est un service technique de la circonscription foncière.

- *Le Ministère provincial des Affaires foncières*

La Province, dans la constitution du 18 février 2006, acquiert des compétences exclusives dont « *la délivrance et la conservation des titres immobiliers dans le respect de la législation nationale* ». Si les modalités d'application de ces compétences doivent encore être précisées, le Ministère provincial des Affaires foncières peut légiférer sous forme d'édit dans le domaine de la gestion foncière.

Il n'existe pas de relation hiérarchique entre le ministre provincial des affaires foncières et les conservateurs des Titres immobiliers officiant sur le territoire de la province.

Les limites du dispositif

- Le rôle et les compétences des divisions sont mal connus et mal compris. Les usagers attribuent souvent la compétence de gestion foncière au « cadastre » alors que seul l'enregistrement par le conservateur des Titres immobiliers confère le droit de jouissance sur le fonds.
- Les circonscriptions :
 - o sont encore peu nombreuses vu l'étendue de leur zone d'intervention
 - o disposent de peu de moyens financiers et matériels
 - o souffrent de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées
- La concentration du « pouvoir décisionnel » entre les mains du seul Conservateur des Titres immobiliers ouvre la porte à toutes sortes de dérives.
- La création des nouvelles circonscriptions pose le problème de la communication et de la conservation des archives foncières. Des témoignages recueillis à Rutshuru ont révélé de graves manques dans la circulation de l'information entre les services locaux et ceux de Goma.
- Les guerres et conflits politiques ont fait disparaître ou ont entraîné la détérioration d'un grand nombre d'archives foncières.

4.2. L'administration judiciaire et pénale

Différentes études notamment celle réalisée par l'Association Aide et Action pour la Paix en 2007-2008 ont montré que la majorité des affaires portées devant les Tribunaux concernaient des litiges fonciers.

Le système juridique et pénal bien que réformé n'est pas, à lui seul, capable de résoudre les litiges fonciers du Nord-Kivu.

L'organisation de la justice et la répartition des compétences

D'après la Constitution du 18 février 2006, « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitu-*

tionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute Cour militaire, les cours et tribunaux civils et militaires ainsi que les parquets rattachés à ces juridictions ». (Art.149)

Les cours et tribunaux civils et militaires sont placés sous le contrôle de la Cour de cassation et constituent l'ordre de juridictions judiciaires.

« Les Cours et Tribunaux, civils et militaires, appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes réglementaires pour autant qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ». (Art. 153)

JURIDICTIONS CIVILES		RESSORT	JURIDICTIONS MILITAIRES	
Cour Suprême de Justice (CSJ)	Parquet Général de la République (PGR)	Toute l'étendue de la République	Haute Cour Militaire (HCM)	Auditorat Général Militaire (AGM)
Cour de sûreté de l'Etat		Toute l'étendue de la République		
Cour d'Appel (C.A.)	Parquet Général (PG)	Province	Cour Militaire et Cour Militaire Opérationnelle (C.M.) et (C.M.O.)	Auditorat Militaire Supérieur (AMS)
Tribunal de Grande Instance (TGI)	Parquet de Grande Instance (PGI)	Villes et Districts	Tribunal Militaire de Garnison	Auditorat Militaire de Garnison
Tribunal de Paix (TRIPAIX)		Communes et Territoires	Tribunal Militaire de Police	Auditorat Militaire de Garnison

Les instances qui traitent du foncier sont dans la pratique : la Cour d'Appel (C.A.), le Tribunal de Grande Instance (TGI), le Tribunal de Paix (TRIPAIX) et le Tribunal Coutumier.

- La cour d'appel et le Tribunal de Grande Instance

D'après le code de l'organisation et de la compétence judiciaire, une Cour d'Appel est installée dans chaque chef lieu de province et un Tribunal de Grande Instance dans chaque district devenu territoire ou dans chaque ville.

En matière pénale, le TGI juge les infractions et, en matière civile, les litiges dont le montant dépasse 5.000,00 FC ainsi que les litiges qui ne sont pas de la compétence du Tribunal de Paix.

Au Nord-Kivu, on compte : une cour d'appel à Goma, un TGI à Goma et un siège secondaire à Butembo (dont le parquet secondaire est à Beni).

- *Le Tribunal de Paix*

Les tribunaux de paix ont été créés dès 1968³¹ avec pour vocation de remplacer progressivement les juridictions coutumières dont le fonctionnement était jugé « insatisfaisant ». Ils sont, d'après le code de l'organisation et de compétences judiciaires, implantés au niveau de chaque commune ou territoire.

D'après l'ordonnance, Loi 82-020 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires : « *Le tribunal de paix est composé d'un président, d'un ou de plusieurs juges et de deux juges assesseurs, au moins.* » (Art. 2432) Les juges assesseurs sont nommés par le commissaire d'État à la justice et choisis parmi les notables ressortissants du secteur concerné (Art. 25) : Ils sont considérés comme étant « les garants de la coutume ».

Les Tribaux sont compétents en matière pénale et répressive et en matière civile, sur les litiges qui se rapportent à la succession, au droit de la famille, au divorce, aux terres coutumières de même que sur les litiges dont le montant ne dépasse pas 5.000,00 FC.

Au Nord-Kivu on compte deux Tribaux : un à Beni et un à Butembo alors que la province compte 6 territoires.

- *Les juridictions coutumières*

En attendant l'implantation des Tribaux sur l'ensemble du territoire congolais, l'article 163 de l'ordonnance — loi n° 82-020 (du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire), précise que les tribunaux de police et les juridictions coutumières sont maintenus.

Les juridictions coutumières ont été instituées pendant la colonisation belge par un Décret datant du 15 avril 1926³³. L'Etat colonial, devant l'étendue du territoire congolais, pour maintenir la paix avec les indigènes et pour prévenir les désordres, a instauré une juridiction permanente de proximité.

Le Décret prévoit six (6) juridictions coutumières régulières : le tribunal de chefferie, le tribunal de collectivité, le tribunal de cité, le tribunal de zone urbaine, le tribunal de zone rurale et le tribunal de ville.

Au Nord-Kivu, par défaut d'installation des tribunaux de paix, tous les territoires sont administrés sur le plan judiciaire par des tribunaux coutumiers.

Les tribunaux coutumiers règlent des litiges qui sont tranchés par l'application de la coutume et non par les règles du droit écrit.

La composition et le ressort des tribunaux de chefferie sont déterminés par la coutume locale. Le chef d'une chefferie est d'office président du tribunal de sa chefferie.

Dans la pratique de nombreuses autres formes de justice coutumière ont été instaurées un peu partout à tous les niveaux administratifs.

³¹ Ordonnance-loi du 10.7.1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire créant les tribunaux de paix (et la cour suprême de justice) complétée par l'ordonnance-loi n° 78-005 du 29.3.1978 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire

³² Ordonnance-Loi 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. (JOZ, n°7, 1er avril 1982, p. 39).

³³ ACAT/Sud-Kivu. Les juridictions coutumières dans le système judiciaire congolais : une réforme pour la bonne administration de la justice, Open Society Institute, African Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMAP. Septembre 2006. 8 p.

Les limites des dispositifs juridiques

Il existe dans la pratique une juridiction dite « moderne » basée sur le « droit écrit » et une juridiction coutumière. La première étant appelée à progressivement remplacer la seconde.

La coexistence des deux systèmes n'est pas sans inconvénients :

- les mêmes personnes introduisent un même dossier devant les deux juridictions.
- Des personnes averties épuisent tous les délais de recours du tribunal coutumier pour ensuite déposer le même dossier au Tribunal dit de droit écrit.

Dans ces cas-là, « la plupart des décisions rendues par les tribunaux coutumiers sont annulées une fois que le recours est porté devant un tribunal de droit écrit en raison principalement de l'incompétence matérielle³⁴, ce qui diminue la confiance des justiciables en ces tribunaux. »

- Limites de la « nouvelle » juridiction

- La création des Tripaix dans les territoires de Lubero et Beni a légalement entraîné la disparition des tribunaux coutumiers et par là même une déstabilisation des sociétés.
- Contrairement aux tribunaux coutumiers, les Tripaix, peu nombreux, ne peuvent pas rendre une « justice de proximité ». Les usagers doivent parcourir de grandes distances pour les atteindre sans aucune garantie d'être entendu.
- Les procédures sont longues et coûteuses d'autant plus qu'elles sont souvent soumises au bon vouloir d'agents corrompus. Les délais de traitement des dossiers sont longs et le traitement d'« un grand nombre de dossiers en suspens est reporté d'année en année »³⁵
- Les Tripaix sont surchargés d'affaires plus particulièrement liées au foncier. Des témoignages révèlent que :
 - certains litiges déposés devant un Tripaix pourraient être réglés par des processus de médiations non-juridictionnelle ;
 - sur la totalité des cas litigieux liés au foncier, une infime partie est portée devant les Tripaix.
- Dans la pratique et selon les cas, les Tripaix et TGI renvoient les usagers devant les instances coutumières ou bien devant les commissions diocésaines Justice et Paix de l'Eglise Catholique.
- Les populations les plus pauvres n'ont en général pas foi en la justice et en son application. La corruption et l'impunité sont telles que :
 - Les usagers renoncent à se présenter devant les tribunaux. Ils considèrent que l'argent dépensé pour faire reconnaître leurs droits sera perdu.
 - Les usagers sont tentés de faire justice eux même
- La plupart des jugements et arrêts rendus ne sont pas exécutés. Les décisions de justice ne sont ni respectées ni appliquées par les administrations compétentes

³⁴ Il y a « incompétence matérielle » lorsqu'une autorité intervient dans une matière étrangère à ses attributions.

³⁵ S.O.S. Justice. Etat des lieux du secteur de la justice en province, Chapitre 1 : Partie II, 34 p.

- Nombre d'affaires foncières n'arrivent pas jusqu'aux tribunaux. En dehors de ceux-ci, il existe peu d'informations quantitatives sur les conflits fonciers.
- **Les limites de la juridiction coutumière**
 - Le chef coutumier assure à la fois des fonctions juridictionnelles et des fonctions administratives. Le cumul des pouvoirs conduit à une confusion de pouvoir, des décisions arbitraires et des abus.
 - Les coutumes divergent, notamment sur la question des droits des femmes. Elles violent parfois les règles du droit national ou les conventions ratifiées par la RDC.
 - Les juges des tribunaux coutumiers ne sont pas des magistrats, ni même des juristes. En général, ils n'ont pas de connaissances approfondies en droit.

4.3. L'administration de la Ville

Organisation et compétence sur le foncier

« Pour les localités érigées en circonscriptions urbaines, le Président de la République ou son délégué fait dresser un plan parcellaire des terrains à concéder ». (Art. 63 du Code foncier)

En RDC, tout lotissement doit recevoir l'aval des services du Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat.

Celui-ci :

- assure « la police des terres » ;
- conçoit et met en œuvre des plans d'aménagement du territoire au rythme de l'évolution démographique ;
- octroie des autorisations de bâtir.

En zone urbaine, les services de l'urbanisme travaillent donc en étroite collaboration avec les services fonciers.

Limites

- Dans la pratique, la collaboration entre les services fonciers et ceux de l'urbanisme se heurte à des difficultés d'ordre technique : échange de documents non mis à jour, manque de personnels compétents, etc.
- Le service est confronté à la croissance trop rapide des villes et à la multiplication des quartiers informels.
- Un certain nombre de villes n'ont pas véritablement de plan d'aménagement associant services fonciers, travaux publics, habitat urbain, etc.
- Comme en matière de législation foncière, l'application des règles est difficile.

4.4. L'administration territoriale

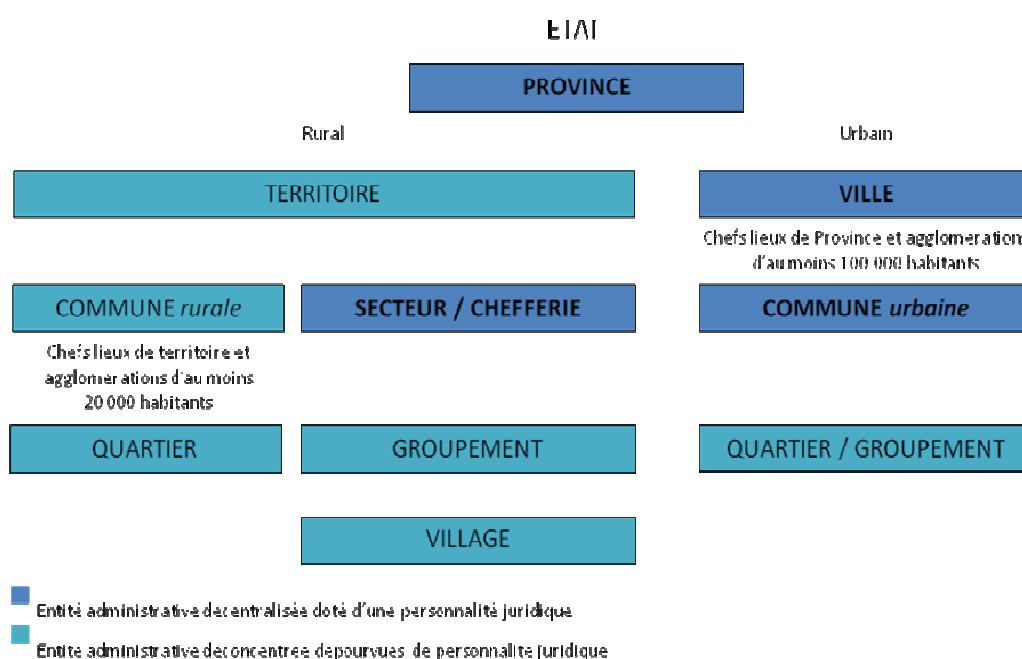
Organisation et compétence sur le foncier

D'après la constitution de 2006 complétée par l'ordonnance n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, le territoire congolais est organisé en :

- entités territoriales décentralisées. La province, la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont dotés de la personnalité juridique.
- entités territoriales déconcentrées. Le territoire, le quartier, le groupement et le village sont dépourvus de la personnalité juridique.

La capitale Kinshasa dispose d'un statut particulier.

Figure 1: Organisation territoriale de la RDC³⁶



La distinction entre chefferie et secteur relève de l'histoire de la RDC, les responsables politiques ayant préféré dans certains cas particulier s'appuyer sur des autorités coutumières fortes et respectées.

La Chefferie est un ensemble homogène de communautés traditionnelles organisées selon la coutume avec, à sa tête, un Chef désigné dans le respect des principes coutumiers.

³⁶ Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

Le Secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées selon la coutume. (Art. 66) Le Chef de secteur doit en principe être élu au sein ou en dehors du Conseil de secteur dans les conditions fixées par la loi électorale.

Les chefs de secteur et de chefferie sont investis par le gouverneur de province.

D'après la Loi foncière de 1973, le gouverneur de province intervient dans l'octroi des concessions dont la superficie est comprise entre 10 et 200 hectares.

La nouvelle Constitution attribue aux provinces des compétences foncières qui restent à préciser. Celles-ci ne sont pas déclinées au niveau des entités décentralisées.

Cependant, « *le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur ou le Chef de chefferie coordonnent et supervisent, dans leurs entités respectives, les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la province* » (Art.94). Il est donc probable que ces représentants du pouvoir central soient à même de jouer un rôle auprès des services fonciers et juridiques.

De plus, les organes de chaque entité :

- délibèrent et exécutent les plans d'aménagement de leur territoire respectif
- délibèrent et décident des actes de disposition des biens relevant de leur domaine privé.

Le Collège exécutif du secteur ou de la chefferie « *veille à : [...] b) la sauvegarde du patrimoine et, spécialement : [...] b. la gestion du **domaine*** » (Art. 84)

Limites

- Les entités décentralisées récemment créées sont encore fragiles. Des textes de loi et mesures d'application devront être produits pour renforcer et soutenir leurs actions. Il est important de souligner que les élections locales n'ayant pas encore eu lieu, le processus de décentralisation ne peut se concrétiser.
- Le projet de loi sur le statut des chefs coutumiers n'a pas encore été adopté. Cela devrait permettre de clarifier le statut des chefs coutumiers, dont le rôle est aujourd'hui remis en question du fait du processus de décentralisation initié, de l'urbanisation croissante³⁷ et des nombreuses critiques à l'égard de leur gestion des redevances coutumières.
- La réussite de la décentralisation repose sur la capacité des entités locales à mettre en œuvre leurs nouvelles compétences. Ceci implique un accompagnement soutenu et conséquent en matière de formation, appui et conseils. On ignore à ce jour quels sont les moyens du Ministère de l'Intérieur pour réaliser cet encadrement.
- La décentralisation des compétences en matière de gestion foncière ne va pas, pour l'instant, jusqu'à l'implication des villages.

³⁷ Lorsqu'une entité devient une ville, le chef coutumier perd son rôle dans la gestion de l'entité. Pourtant, l'Association Nationale des Autorités Traditionnelles de la RDC et des organisations de la société civile militent en faveur de l'adoption de mécanismes d'intégration du chef coutumier dans la gouvernance locale, ceci permettant de reconnaître les efforts consentis par le chef coutumier de l'entité pour le développement de son entité.

4.5. Conclusion

De nombreuses institutions sont impliquées plus ou moins directement dans la gestion foncière. On notera que deux administrations n'ont pas été citées : l'administration chargée de l'environnement et celle chargée de l'agriculture.

La multiplication des acteurs et institutions impliqués dans la gestion foncière contribue à complexifier le système d'autant plus que les attributions et compétences des unes et des autres se superposent se télescopent, voire se concurrencent.

Afin d'optimiser les interventions en matière foncière, il convient d'entreprendre un important travail de simplification et de mise en cohérence des compétences des différentes institutions.

5. Les conflits liés au foncier : typologie

Les conflits liés à la raréfaction des terres cultivables

La conjugaison des fortes densités de population, de la présence des grandes fermes d'élevage, de concessions forestières ou minières et des parcs nationaux contribuent à une diminution de l'espace productif des familles. Cette situation peut entraîner :

- Des conflits intrafamiliaux : entre les fratries sur les questions d'héritage notamment, etc.
- La délinquance : les jeunes n'ayant pas accès à la terre se retrouvent exclus de la société et sont parfois conduits à mener des activités illégales (trafics, etc.) ou à s'engager dans les milices armées.

Dans un contexte de forte tension, la compétition pour l'espace peut susciter la méfiance et la suspicion entre les différentes ethnies.

Les conflits liés à la mauvaise gouvernance foncière, judiciaire, etc.

Certains conflits sont liés à la mauvaise gestion de l'administration foncière et judiciaire et à la non régulation du pouvoir coutumier en matière foncière. La corruption et les abus de pouvoir sont fréquents. Ils aboutissent à des expropriations non suivies d'indemnisation.

Les ayants droits pauvres n'ont presque aucun moyen de faire valoir leurs droits. Ils n'ont pas confiance en la justice et peuvent aller jusqu'à se rendre justice eux-mêmes.

Les conflits liés aux réfugiés

Comme nous l'avons vu précédemment, un certain nombre de conflits peuvent être liés à la réinstallation des réfugiés soit :

- Sur les terres qu'ils ont précédemment quittées et dont ils ont été spoliés par des tiers personnes ;
- Sur de nouvelles terres où s'appliquent des règles coutumières différentes de celle des réfugiés, et où leur sécurisation foncière n'est pas assurée sur le long terme.

Les conflits liés à la méconnaissance et la complexité des systèmes de règles

Certains conflits sont liés à la méconnaissance et à la complexité des règles de gestion foncière. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer :

- Les conflits liés à la survivance des anciens titres fonciers

- Les conflits liés à la multiplication des documents fonciers n'ayant pas de valeur juridique et donc n'apportant aucune sécurité légale à ceux qui les brandissent.

Les conflits liés aux lacunes ou aux insuffisances des systèmes de règle

Aucun des systèmes de gestion foncière ne permet d'avoir une vision complète du contexte foncier d'un territoire. Les informations légales ne sont pas facilement consultables et les informations coutumières sont dispersées et souvent orales.

Par conséquent, il apparaît des conflits sur les limites des parcelles et/ou sur les ayants droits.

Les conflits liés à la superposition de deux systèmes de gestion

La superposition des deux systèmes de gestion fait qu'une grande partie des pratiques locales et coutumières sont menées dans l'illégalité au regard des règles étatiques.

Ainsi

- Les conflits liés à l'occupation illégale de terrains domaniaux.
- Les conflits liés à des ventes de terres n'appartenant pas (1) légalement et/ou (2) légitimement au vendeur.

IV. ÉTAT DES LIEUX : RÉFLEXIONS ACTUELLES ET ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES EN COURS :

La résolution, la prévention des conflits puis le développement sont les principaux objets de réflexion en RDC et particulièrement au Nord-Kivu.

Si le problème foncier est presque unanimement perçu comme l'une des origines des conflits armés dans le Nord-Kivu, il n'existe pas encore de vaste programme de réforme foncière du fait :

- (1) du caractère sensible du sujet foncier au lendemain des guerres ;
- (2) d'un contexte encore très marqué par l'instabilité sociale ;
- (3) des priorités nationales en matière de reconstruction.

Le Directeur de Cabinet du Ministre (National) des Affaires foncières a affirmé que la réforme du Code foncier faisait partie du programme du Ministère pour 2009-2010. Des concertations interministérielles sont prévues afin de mettre en cohérence les différents textes législatifs. Il faut souligner également qu'au mois d'août 2009, ont été mis en examen pour corruption une dizaine de responsables des services fonciers.

Ces événements semblent indiquer une volonté politique de clarification foncière, mais les détails, les orientations et le degré d'innovations restent inconnus.

La constitution du 18 février 2006 ainsi que l'avant-projet de Loi du Code Agricole du gouvernement élaboré à l'initiative du Ministère de l'Agriculture ont des incidences plus ou moins directes sur le contexte foncier.

Signalons également l'existence de la Commission de la réforme de la loi foncière qui est opérationnelle au niveau du Ministère des Affaires Foncières afin de mener le suivi des implications qu'aurait l'adoption du code agricole au niveau de la gouvernance foncière.

1. La constitution du 18 février 2006

La Constitution a une forte incidence sur la problématique foncière en raison de deux avancées majeures :

- le nouveau cadre concernant la nationalité.
- la nouvelle forme décentralisée de l'Etat.

1.1. La nationalité

L'article 10 de la constitution du 18 février 2006 stipule que : « *Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance.* ».

Elle accorde la citoyenneté à des milliers de personnes notamment aux populations « rwandophones », dont l'installation au Congo belge avait été favorisée par les autorités coloniales au cours du 19^{ème} siècle. La reconnaissance de la citoyenneté congolaise à ces populations leur permet d'acquérir légalement des Titres immobiliers, ce qui constitue une avancée considérable.

Cependant elle pourrait demeurer une source potentielle de tension compte tenu du fait que la citoyenneté des ces population avait, dans les années 70, été l'une des origines des conflits.

1.2. La décentralisation

La constitution créé des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie (Art. 3). Celles-ci sont gérées par les organes locaux, dotées ou non de personnalités juridiques et bénéficient d'une autonomie financière dans la mesure où « *en sus de ces compétences, les provinces en exercent d'autres concurremment avec le pouvoir central et se partagent les recettes nationales avec ce dernier respectivement à raison de 40 % et 60 %* »³⁸ ;

Les Assemblées provinciales se sont vu attribuer certaines compétences législatives « *par voie d'édit* » (Art 197 de la Constitution), notamment dans le secteur domanial et foncier.

En effet, la constitution fixe les domaines de compétences entre le pouvoir central et les provinces. Il s'agit « *soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces* ». (Art. 201)

Liés au foncier :

- Les « *compétences concurrentes du pouvoir central* » (Art. 203) sont :
 - o « *2. les droits civils et coutumiers* ;
 - o *5. l'administration des cours et tribunaux, des maisons d'arrêt et de correction et des prisons* ;
 - o *7. l'établissement des impôts, [...]* ;
 - o *16. les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts* ;

38

- 18. la protection de l'environnement, des sites naturels, des paysages et la conservation des sites ;
 - 19. la réglementation sur les régimes énergétiques, agricoles et forestiers, l'élevage, les denrées alimentaires d'origine animale et végétale ;
 - 25. la protection des groupes des personnes vulnérables. »
- Les « compétences exclusives des provinces » (Art. 204) sont :
- « 1. le plan d'aménagement de la province ;
 - 8. **la délivrance et la conservation des titres immobiliers dans le respect de la législation nationale ;**
 - 16. les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux, notamment **l'impôt foncier**, [...] ;
 - 20. l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution conformément aux normes du planning national, [...] ;
 - 24. l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux et locaux ;
 - 28. l'exécution du **droit coutumier** ; »

Les édits doivent être compatibles avec les lois et règlements nationaux. En effet, « la législation nationale prime sur l'édit provincial » (Art.207).

L'autorité coutumière est reconnue par la constitution (Art. 207) mais on attend encore qu'« une loi fixe le statut des chefs coutumiers ».

La nouvelle constitution ouvre des perspectives intéressantes dans le sens où elle permet l'adoption de lois provinciales sur le foncier qui soient complémentaires des lois nationales existantes et actualisées, adaptées à chaque province.

De plus, selon l'article 199 « Deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences ».

Toutefois, un grand nombre de textes sont encore attendus et les élections locales n'ont pas encore eu lieu. Les perspectives ouvertes ne se transformeront en leviers pour le développement que si le processus est mené à son terme et si les autorités politiques compétentes prennent en compte l'ensemble des difficultés des populations et notamment, celles des plus démunies.

2. Le projet de loi sur le Code agricole

2.1. Le projet de Code agricole

Les années d'instabilité et de conflits ont eu des impacts « catastrophiques »³⁹ sur la production agricole tant au niveau de l'agriculture, qu'à celui l'élevage ou de la pêche. Ainsi en 2004, dans le rapport de synthèse du Programme Minimum de Partenariat pour la transition et la relance en

³⁹ République Démocratique du Congo, P.M.P.T.R. en RDC, Rapport de synthèse Novembre 2004

RDC on estime que « sur la dernière décennie, la production agricole au sens large a régressé de 15 pour cent (alors même que la population augmentait au rythme d'environ 3 pour cent par an, soit d'environ 30 pour cent sur la période) ».

Malgré un potentiel agricole énorme, 70 % de la population de la RDC souffrent de sous-alimentation notamment dans les centres urbains gigantesques. Le pays est devenu largement importateur de denrées alimentaires.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche s'est doté de deux outils institutionnels visant à faire du développement de l'agriculture « le moteur de relance économique de la RDC » : une politique agricole et un Code agricole.

Le travail d'élaboration du Code agricole a duré plus de deux ans. Il a associé : organisations paysannes, la Fédération des Entreprises du Congo, ministères, chercheurs en agronomie, magistrats, etc., et dans les 6 derniers mois, la commission technique du Gouvernement ainsi que les experts des ministères concernés. Cette commission interministérielle a tenu compte de la coexistence des différents cadastres : foncier, minier, forestier, agricole et des hydrocarbures.

« Le Code agricole détermine les conditions incitatives pour promouvoir l'investissement agricole, sur le plan fiscal, énergétique, foncier, d'accès aux technologies, aux intrants et semences de qualité, aux informations sur les prix et marchés du secteur agricole. Il a pour but de créer un contexte harmonieux et incitatif entre l'entreprise agricole, d'élevage, ou de pêche, les associations paysannes, les ONGD d'encadrement, avec l'État et ses services jusqu'au citoyen consommateur, en vue de tisser des relations profitables et durables entre ces différentes structures. Il s'agit de développer l'encadrement du paysan, de rétablir la sécurité physique, l'équité dans l'accès et la répartition des terres. »

L'ouverture du Ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche en faveur de (1) l'implication de la société civile congolaise et de (2) la prise en compte de la problématique foncière présente de véritables opportunités d'évolutions des contextes ruraux. Dès lors, pour les acteurs de la société civile congolaise et pour leurs partenaires investis dans la question foncière, le Code agricole apparaît comme un « levier » vers une véritable réforme foncière.

Le projet de Code compte six chapitres dont la rédaction a été confiée à des sous-commissions thématiques.

- « Chap. 3 : Des terres à destination (vocation) agricole,
- Chap. 4 : De l'énergie,
- Chap. 5 : Des Infrastructures agricoles,
- Chap. 6 : de la formation et de la recherche,
- Chap. 7 : Du Crédit Agricole,
- Chap. 8 : Des régimes douaniers, fiscal et parafiscal ».

La coordination de la rédaction du volet « foncier » a ainsi été confiée à la sous-commission sur la thématique foncière et plus particulièrement à la coalition représentant la société civile : le FAT/Grands Lacs (Forum des Amis de la Terre), la FOPAC, (Fédération des Organisations des Production Agricoles du Congo), le SYDIP (Syndicat de Défense des Intérêts Paysans).

Ces organismes, investis depuis longtemps sur la thématique foncière du Nord-Kivu, ont été mandatés car ils disposaient de propositions issues d'un atelier provincial qui avait réuni 120 participants (députés provinciaux, ministres, chefs coutumiers, universitaires, juristes, ONG locales et représentants d'opérateurs économiques).

Ont été associés à la rédaction de l'avant-projet des organisations de la société civile des autres provinces, la Fédération des Entreprises Congolaises, des institutions savantes. L'avant-projet de code agricole est le résultat de compromis entre ces différents acteurs sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

Le projet de Code agricole crée trois (3) outils :

- Les Conseils Agricoles de Gestion (CARG). Inscrits dans la restructuration du Ministère de l'Agriculture, il s'agit de structures de concertation associant les différents acteurs du monde rural, l'exécutif et le législatif (provincial), l'administration, le secteur privé, les associations et syndicats paysans, les Universités et centres de recherche. Ce sont les outils de mise en œuvre de la décentralisation du secteur de l'agriculture et du Code agricole
- Le Cadastre Agricole :
 - o il est créé par un décret du Premier ministre.
 - o il a pour mission de Art.10 : « 1 ° octroyer des permis d'exploitation agricole ; 2 ° assurer la bonne administration des terres destinées à l'exploitation agricole ; 3 ° constater la mise en valeur des terres agricoles ; 4 ° conserver les documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation agricole ».
- Les Comités fonciers agricoles dans chaque secteur.
 - o ils sont créés par un arrêté du Gouverneur de province sur proposition des Ministres provinciaux des Affaires Foncières.
 - o ils ont pour mission de : Art. 15
 - « statuer sur les contestations qui ont pour objet des droits fonciers tant collectifs qu'individuels non enregistrés dans les communautés locales » ces conciliations en cas de conflits, en préalable à toute instruction judiciaire, devraient permettre des arbitrages au plus près du terrain.
 - « participer aux enquêtes préalables à la concession des terres rurales dont la procédure est prévue aux articles 193 à 203 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 » donc de participer aux enquêtes de vacances de terres.
 - « contrôler au moins une fois l'an, [...] l'effectivité de la mise en valeur des terres concédées par l'Etat ».
 - Proposer « la reprise de ces terres par l'Etat pour cause d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur prévue par la loi et/ou par la convention. Si nécessaire, les terres reprises sont attribuées aux communautés locales ».

2.2. L'adoption du Code agricole

Le projet de Loi sur le Code agricole a été présenté et adopté par le Conseil des ministres le 28 août 2009 puis présenté au Sénat le 30 septembre 2009. En janvier 2010, il a été adopté par la sous-commission spécialisée du sénat. La version adoptée n'avait pas été, à la date de finalisation de cette étude, portée à la connaissance des différents acteurs de la société civile. Si ces événements sont encourageants, il convient de signaler que le chemin vers la promulgation de cette loi par le Président de la République reste long, et ce, d'autant plus qu'un autre projet de Loi sur le même sujet a été présenté à l'Assemblée Nationale.

En RDC, le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. La constitution prévoit deux procédures distinctes pour l'adoption d'une nouvelle loi. Un projet de Loi peut être :

- déposée par un député ou un sénateur pour délibération et adoption par l'Assemblée Nationale ou par le Sénat (Art. 130). Le Gouvernement est notifié pour information et adresse, dans les quinze jours suivant leur transmission, ses observations éventuelles au Bureau de l'une ou l'autre des Chambres. Passé ce délai, ces propositions de loi sont mises en délibération.
- déposée par le Gouvernement lui-même pour délibération et adoption auprès de l'une des deux Chambres. Dans ce cas, le projet de Loi doit d'abord être adopté par le Conseil des ministres.

Deux textes distincts portant définition de la politique agricole du pays ont été déposés pour délibération dans chacune des deux Chambres du parlement.

Le premier texte « proposition de Loi portant dispositions générales d'Orientation agricole en RDC » a été déposé à l'Assemblée Nationale en septembre 2007 et semble n'avoir jamais été délibéré pour cause de calendrier trop chargé.

Etant donné que « *tout projet ou toute proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres* » (Art.135), le projet de Loi du gouvernement pourrait être mis en « difficulté » par la première proposition déposée en 2007 à l'Assemblée Nationale.

Les responsables du Ministère de l'Agriculture à Kinshasa, dans le cadre de la présente étude, se sont montrés confiants du fait, notamment, de la qualité du processus de concertation à l'origine du Code agricole.

De plus, l'installation de commissions tant au niveau du ministère de l'Agriculture que du ministère des Affaires Foncières témoigne de la volonté politique du gouvernement d'avancer sur ces chantiers.

2.3. Les avancées à préciser et à concrétiser

Le projet de code agricole présente une véritable opportunité sur la question foncière dans la mesure où il base ses interventions sur :

- le niveau administratif provincial qui est à même de définir des stratégies de développement adaptées aux contraintes spécifiques locales.
- l'aménagement du territoire par la mise en œuvre participative d'un « zonage agricole ».
- l'implication simultanée des populations locales et des autorités coutumières dans la gestion foncière à travers les Comités Fonciers Agricoles.
- la consultation obligatoire des Comités Fonciers Agricoles avant toute attribution foncière.
- la possibilité de redistribution des terres des concessions non mises en valeur.

Toutefois, ces nouvelles orientations devront être complétées par des textes de loi qui définiront les modalités de leur mise en œuvre.

De nombreuses préoccupations persistent. À savoir :

Des perceptions divergentes du rôle du Code agricole dans le domaine foncier ?

Le texte de l'avant-projet de code agricole dans son volet foncier ne reflète pas la richesse des débats ni le niveau avancé des réflexions qui ont conduit à sa rédaction.

On constate un décalage entre le discours et le texte qui, sans être trop préoccupant, pose la question du consensus sur le concept des « Comités Fonciers Agricoles » par les différentes institutions, auteurs du Code.

Certains documents consultés sur le projet de Code agricole font état de :

- « Commissions foncières permanentes » qui ont pour mission d'élaborer des « chartes foncières locales »⁴⁰ et de « contrôler les transactions autour de la terre ».
- « Guichets de terre »⁴¹ au niveau des villages.

Les différents documents actuellement en circulation peuvent prêter à confusion sur le rôle exact des Comités Fonciers Agricoles.

Des acteurs fonciers supplémentaires pour davantage de complexité ?

Le cadastre agricole, les Comités Fonciers Agricoles en liaison avec les CARG sont autant de nouveaux acteurs méconnus des populations rurales agissant dans le domaine déjà très complexe du foncier.

Il semble que le conservateur du cadastre agricole ne vienne pas en remplacement d'autres acteurs mais bien en appui. Le système semble donc se complexifier, ce qui risque d'entraîner encore plus de confusion dans l'esprit des populations rurales.

Des exigences nouvelles et trop lourdes au regard des moyens du petit paysannat ?

Toute personne voulant mener des activités agricoles se voit octroyé un « permis d'exploitation agricole » (Art. 12) Il doit obtenir un « contrat d'occupation provisoire » (Art. 34) ne pouvant excéder 5 ans et déterminant « la production minimum que l'exploitant est tenu de réaliser par année ou par saison » (Art. 36).

Les paysans doivent remplir certaines conditions pour obtenir une « concession agricole ». Ces conditions, telles que « justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession » (Art. 31) apparaissent « surréalistes » au regard du niveau d'éducation et des conditions de vie du petit paysannat, notamment dans le Nord-Kivu.

Si le système d'octroi des concessions agricoles est trop contraignant, nombre de paysans continueront à fonctionner dans des « cadres parallèles ».

Des surfaces illimitées pour les exploitations « industrielles » ?

La superficie des exploitations agricoles « familiales » ou de « type familial » est limitée alors que celles dites « industrielles » ne le sont pas : « Un arrêté du Gouverneur détermine la superficie maximale d'exploitation de la concession agricole familiale ou de type familial » (Art. 43)

⁴⁰ Fiche de présentation du Code agricole élaboré par le Ministère de l'Agriculture à l'occasion de la foire agricole pour la paix qui c'est tenu à Goma le 30 juin 2009

⁴¹ PowerPoint de présentation du volet juridique et foncier du Code agricole. Ngoma Portail de l'Agriculture en RDC : http://www.ngoma.cd/index.php/Le_Volet_Juridique_et_Foncier_du_Code_Agricole

«Les superficies bâties et non bâties affectées à l'exploitation agricole, de pêche et de l'élevage sont exonérées de l'impôt foncier » (Art. 117). Les exploitants agricoles ne sont imposables qu'à hauteur de 20 % des bénéfices et profits qu'ils réalisent (Art. 119).

De ce fait, il ne semble n'y avoir aucune limite à l'extension des exploitations agricoles industrielles au détriment de la petite paysannerie.

Des références à une Loi foncière largement controversée et un manque de clarification des droits coutumiers

Le projet de Code agricole fait référence à la loi foncière n° 73/021 du 20 juillet 1973 qui est à l'origine de nombreux conflits fonciers dans la mesure où (1) elle génère des confusions sur les droits de jouissance et (2) elle est utilisée par une partie de la population pour spolier les petits paysans.

En effet, dans le projet de Code agricole les droits fonciers coutumiers sont reconnus (articles 388 et 389 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973). Il y est fait référence à une ordonnance qui n'a jamais été prise par le Chef de l'Etat sur les droits de jouissance.

De cette manière, une confusion est induite par l'article 49 *« Toute appropriation individuelle des terres agricoles sur les communautés locales ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement et est soumise aux règles coutumières.*

Ce droit fait l'objet d'un acte écrit signé par le chef traditionnel ayant ces terres agricoles dans ses attributions ainsi que le chef de secteur du lieu. »

Des recours systématique devant les tribunaux ?

Le Comité Foncier Agricole est l'instance locale de conciliation préalable à tout recours devant les tribunaux. Cependant, *« Si à la troisième invitation dûment reçue, une partie ne se présente pas, le Comité Foncier Agricole établit un procès-verbal de carence valant constat de non-conciliation » (Art. 72).* Le procès verbal de non-conciliation est transmis à la « juridiction compétente ».

Il apparait ici un risque d'allongement des procédures et un recours systématisé aux instances judiciaires.

De plus dans l'article 73 il est précisé qu'*« en cas de conciliation, la partie la plus diligente fait apposer la formule exécutoire sur le procès verbal auprès du Président du Tribunal de Paix Compétent ».* Or, les Tripaix sont encore mal répartis sur le territoire et notamment dans le Nord-Kivu. On risque ici de perdre l'avantage de la proximité des Comités Fonciers Agricoles.

Des procédures classiques d'octroi de « concessions agricoles » ?

Le Code agricole crée un nouveau concept : la « concession agricole » mais la procédure reste une procédure classique d'octroi des concessions foncières perpétuelles ou ordinaires.

Les exploitants (quels qu'ils soient) souhaitant se voir octroyer une concession agricole reçoivent d'abord « un contrat d'occupation provisoire » d'une durée maximale de 5 ans. Au terme des 5 ans, le conservateur du cadastre agricole juge du respect des clauses du contrat. *« Si la mise en valeur est déclarée suffisante » (Art. 34) le conservateur du cadastre agricole propose au conser-*

vateur des titres immobiliers la délivrance d'un certificat d'enregistrement reconnaissant le droit du concessionnaire agricole.

Une gestion foncière décentralisée ?

Le projet de Code agricole rend obligatoire la **participation** du Comité Foncier Agricole aux enquêtes de « vacance des terres ». Les Comités sont créés par le Gouverneur de province sur proposition des Ministres provinciaux des Affaires Foncières.

Cependant, la gestion foncière reste de la compétence du Conservateur des Titres immobiliers, mais relève également de la compétence du nouveau Conservateur du Cadastre Agricole.

Dans l'état actuel, le texte du projet de Code agricole ne permet pas de juger des niveaux de décentralisation de la gestion foncière. Seuls les textes complémentaires encadrant le cadastre Agricole permettront de juger de l'implication des Comités Fonciers agricoles dans la gestion foncière.

Deux questions restent en suspens : (1) la disponibilité du personnel compétent et (2) le coût de l'accès au cadastre pour les populations dont les moyens sont réduits.

Des innovations ?

Il peut être intéressant de s'interroger sur le degré d'innovation des nouvelles orientations affichées dans le Code agricole.

Il semble que les débats et réflexions actuels visent à l'amélioration du système existant par l'intégration d'une dimension « participative » et « provincialisée » de la gestion foncière. En effet, la finalité pour les usagers reste le « titre immobilier » et la « concession » (foncière ou agricole, etc.) octroyée par les services de l'État.

Malgré les difficultés (techniques, humaines, financières, etc.) de l'administration foncière et les limites avérées de la procédure de « titrisation », il n'y a pas de remise en question du « titre immobilier » ni de la capacité de l'État à les délivrer.

Dans certains pays, l'innovation de la gestion foncière est passée, par exemple, par la création de documents et procédures simplifiés garantissant une sécurisation foncière relative.

V. REVUE DES ACTIONS INITIÉES PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Peu d'acteurs interviennent exclusivement sur la question foncière. Il s'agit en général de composantes de programmes plus vastes comme « la sécurité alimentaire », ou « l'appui au retour des réfugiés ». Dans le Nord-Kivu, la thématique foncière s'est imposée aux acteurs humanitaires ou de développement.

Ainsi, certains acteurs travaillent directement sur la médiation des conflits, d'autres mettent en place des actions d'assistance juridique, d'information, de formation, alors que d'autres enfin se spécialisent dans le lobbying et le plaidoyer politique.

Le temps imparti à la mission et l'insuffisance d'informations disponibles sur la question n'ont pas permis d'évaluer l'ensemble des actions actuellement mises en œuvre.

1. Les programmes de « déplacement » de populations

La surpopulation du Nord-Kivu et les conflits qui en découlent ont amené certains acteurs à mettre en place des programmes de transferts de populations d'une région à l'autre. Nous rappellerons ici que, dans le Nord-Kivu, des opérations similaires avaient déjà été pratiquées au temps de la colonisation.

Les programmes de « déplacement », « transfert », « glissement⁴² » de populations consistent à encourager puis accompagner (1) le départ des populations volontaires issues de régions fortement peuplées et (2) leur installation dans des régions de plus faible densité.

Il s'agit tout d'abord d'un travail d'information et de concertation. Les acteurs impliqués dans l'organisation des « glissements » négocient avec les autorités coutumières, l'octroi de terres pour l'installation des populations qui migrent. Parallèlement, un appui technique et des aménagements sont entrepris : réhabilitation de pistes, construction d'écoles, de centres de soins, etc. Le niveau de concertation et le degré d'aménagement des zones de « glissements » dépendent des acteurs qui les mettent en œuvre.

Les acteurs et leurs actions

On distingue divers groupes d'acteurs intervenant sur des programmes de « glissement » ou similaires :

- *Les organisations de protections de l'environnement*

Des organisations de défense de l'environnement impliquées dans la protection du parc des Virunga ont mis en place des programmes pacifiques visant à encourager le déplacement des agriculteurs installés illégalement dans le parc.

ICCN (Institut Congolais pour la Conservation de la Nature), WWF (avec l'appui de bailleurs de fonds dont l'Union Européenne)

L'ICCN et le WWF ont tout d'abord donné priorité à la documentation et au suivi du processus.

⁴² Le terme « glissement » de population désigne plus fréquemment le déplacement de population depuis les terres de hautes et moyennes altitudes vers les bases terres.

Ensuite, ils ont agi cas par cas pour obtenir autant que possible l'évacuation volontaire des zones envahies. Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Environnemental autour des Virunga (PEVi), ils ont notamment « encouragé les réfugiés qui se sont installés dans le parc à quitter celui-ci, en leur offrant d'autres lieux où s'installer ainsi que de nouvelles terres à cultiver en dehors des limites du parc national ou encore en créant des pépinières pour satisfaire leurs besoins en bois ».

Des résultats ont été obtenus : des zones envahies ont pu être récupérées et des accords ont été conclus avec les communautés locales pour stopper des activités agricoles dans le parc national.

- *Les organisations des Nations Unis pour la réinstallation*

UNHCR, MONUC, PNUD

En février 2008, la RDC a mis en place un programme national de sécurisation, pacification, stabilisation et reconstruction du Nord et Sud-Kivu : le programme « Amani ».

Ce programme d'une durée de 1 an devait veiller à la bonne application des recommandations de la conférence de paix de Goma avec entre autres : le désarmement des milices et la réinstallation des réfugiés.

En août 2009, le programme « Amani » a été remplacé par le plan STAREC : stabilisation et restauration des régions affectées par les conflits. Afin de coordonner les activités des acteurs humanitaires, le UNHCR crée un groupe travail « Cluster : Retour et relance communautaire ».

Dans ce cadre, le PNUD a produit des cartes du Nord-Kivu mettant en évidence les « zones de retour durable » qui ont interpellé les acteurs. Sans explications ni commentaires, ces cartes peuvent intrinsèquement être à l'origine de troubles.

- *Les institutions de confessions religieuses*

BDD : Bureau Diocésain du Développement, Caritas, Commission diocésaine Justice et Paix

En 2005, le Bureau Diocésain de Développement (BDD/Butembo-Beni), associé au Centre Flamand International (VIC) et à d'autres acteurs, a initié un projet pour le développement intégré dans le Grand-Nord : le projet Musakala.

Le projet vise à mettre en place des infrastructures (pistes, ponts, écoles) qui permettront de désengorger les zones très peuplées du « Grand Nord ». Le projet, compte tenu des difficultés, a revu à la baisse son objectif de construction de 500 km de pistes. Seulement 70 kilomètres de pistes, quelques ponts et une école ont été construits. Le projet a permis à 100 familles de s'installer dans de nouvelles zones. C'est la Commission diocésaine Justice et Paix qui est intervenue sur les questions foncières et notamment sur la sensibilisation des chefs coutumiers des zones « hôtes ».

- *Les bailleurs de fonds : l'Union Européenne et les coopérations bilatérales*

L'Ambassade de France, l'Union Européenne

L'Ambassade de France et L'Union européenne ont financé dans le passé des programmes d'appui au retour des déplacés notamment par la réhabilitation des infrastructures communautaires.

Les représentants de l'Union Européenne rencontrés à Goma ont confirmé leur engagement à travailler avec les services fonciers pour sécuriser les populations ayant « glissé » dans le cadre de leur projet.

- *Autres acteurs*

SEIPI - Santé et Education pour l'Intégration des Populations Inaccessibles et ADA - Agence de Développement de l'Agriculture

Les deux structures ont été pionnières sur des programmes de glissement de populations des hau-

tes terres vers les basses terres dans les territoires de Beni - Lubero. Elles ont su mobiliser l'appui de certains partenaires au développement comme l'Ambassade de France et l'UE.

LIDE (Ligue pour le développement)

La LIDE a participé également à des programmes de « glissement » de populations.

Les limites des programmes et projets

- *Les opérations sont très coûteuses*, car elles nécessitent des travaux d'aménagements lourds et souvent sous-estimés lorsque les projets sont initialisés. C'est pourquoi ces opérations sont peu nombreuses. Certaines parfois ne sont pas conduites à leur terme.
- *L'aménagement est encore limité*. Les zones de « glissement » sont souvent des zones de basse altitude, couvertes de forêts primaires situées dans la partie ouest de la province du Nord-Kivu.
Dans ces régions, les populations sont confrontées à des conditions de travail très dures (défrichement de la forêt, sols forestiers pauvres, etc.), à des problèmes sanitaires graves (malaria, etc.), à l'insécurité (pillage, etc.), d'autant plus que les forêts du Nord-Kivu servent souvent de refuge aux milices armées.
Les témoignages d'acteurs locaux attestent d'un taux très élevé de personnes retournant dans leur région d'origine. Parfois, ces retours sont impossibles et dans ces cas les populations démunies, malades, qui ne bénéficient plus de soutien social, vendent la terre.
- *La sécurité foncière des populations « glissées » n'est pas toujours assurée*, car, par exemple :
 - o (1) au bout de quelques années, lorsque la pression démographique redevient importante, ou que les intérêts économiques deviennent trop forts, les accords passés avec les chefs coutumiers des régions d'accueil sont remis en cause.
 - o (2) des acteurs économiques ou des « nantis » se font octroyer en concessions des terres aménagées par les populations « glissées » ou alors des terres valorisées par la proximité d'un axe routier.
- *La destruction de l'environnement*.
Bien que ce ne soit pas la principale préoccupation des populations, des acteurs locaux et plus particulièrement les représentants du territoire de Walikale ont souligné les incohérences de certains programmes de « glissement » au regard de la politique de protection de l'environnement.
Il apparaît en effet, d'un côté une surprotection des parcs, tel que celui des Virunga, et de l'autre un « accompagnement du défrichement » pour les « glissements » ou pour l'exploitation des minerais.
- *L'absence de programme national coordonnant ou encadrant les opérations de « transfert de populations »*.
Malgré les ambitions affichées des programmes « Amani » puis STAREC ou le Cluster des Nations Unis, il manque une coordination nationale. L'insuffisance de communications et d'informations sur les procédures de réinstallation est cruellement ressentie par les populations qui se sentent lésées.

2. Les actions de clarification des règles coutumières

Compte tenu des évolutions et des manipulations des règles coutumières orales par certains responsables, des acteurs de la société civile ont entrepris des travaux visant à clarifier les coutumes.

Les acteurs et leurs actions

La coalition : FAT/Grands Lacs (Forum des Amis de la Terre), FOPAC (Fédération des Organisations de Producteurs du Congo), SYDIP (Syndicat de Défense des Intérêts des Paysans)

Le SYDIP a organisé des ateliers de discussion dans cinq chefferies du Nord-Kivu qui ont abouti à la publication de cinq documents : « **les principes coutumiers** » des chefferies Watalinga, Baswagha, Bamate, Bashu, Batangi.

En 2008, les Chefs coutumiers conscients de leur responsabilité dans certains conflits fonciers ont entrepris, avec l'aide du FAT/Grands Lacs, la rédaction d'un « **Code de bonne conduite des Chefs coutumiers en matière de gestion foncière** ».

Deux ateliers ont été organisés avec les Chefs coutumiers des territoires de Beni et Lubero à Butembo en août 2008 et avec les Chefs coutumiers des territoires de Rutshuru, de Masisi, de Walikale et de Nyiragongo, à Goma en janvier 2009.

Un document de synthèse des propositions issues des deux réunions a été rédigé puis présenté et débattu lors d'un atelier à Goma les 12, 13 septembre 2009. Ce dernier atelier organisé avec l'appui du CCFD-TERRE SOLIDAIRE et de Alert International, animé par le professeur Séverin Mugangu a permis de sensibiliser les autorités provinciales.

11 députés provinciaux ont déposé, en janvier 2010, le projet du code de bonne conduite au bureau de l'Assemblée provinciale pour qu'il soit adopté sous la forme d'un édit portant rapport entre les chefs coutumiers et les exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières. Cet édit permettrait de réglementer les rapports entre les deux parties : il réaffirme les responsabilités des chefs coutumiers en matière foncière tout en protégeant et garantissant les droits des producteurs agricoles. Il vise notamment à améliorer la sécurité foncière de ces derniers. Il devrait constituer un outil de référence pour les différents acteurs dans la mesure où il détermine les droits et devoirs des uns et des autres. Il constituera un cadre général dans lequel il revient à chaque communauté d'inscrire ses principes coutumiers spécifiques.

Les limites

- *La coutume évolue sur certains sujets et stagne sur d'autres.*
Contrairement aux idées reçues ou véhiculées, il est aujourd'hui admis que la coutume sait s'adapter aux nouveaux contextes notamment pour assurer sa survie
Cependant, sur certaines questions, la coutume reste « figée ». En effet, bien que les règles soient différentes d'une chefferie à l'autre, on constate qu'il est généralement impossible à une femme d'accéder à la terre.
Les règles coutumières de succession sont souvent un facteur de blocage pour le développement. La transcription des règles coutumières ne doit pas entraver les évolutions possibles de la coutume.
- Un grand nombre d'initiatives traitent les problèmes fonciers que sous l'angle de la coutume. La clarification des règles coutumières et l'institution d'un code de bonne conduite sont importantes mais leur efficacité sur le plan foncier dépend de leur complémentarité avec d'autres actions.
- *La « proposition d'édit portant Code de bonnes conduites des Chefs coutumier en matière de gestion foncière dans la province du Nord-Kivu » doit être « traduite » en pratique. Il s'agit :*
 - o d'explicitier, de concrétiser la relation entre l'instance coutumière de conciliation créée par le Chef coutumier et le Comité Foncier agricole (« Article 5 et 7 du code agricole) : *Tout chef coutumier a le droit de constituer une instance de conciliation en matière de conflits fonciers* ») et le Comité Foncier agricole où il

existe une « *procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant le Comité Foncier Agricole* ». (Art. 7)

- de préciser la valeur et les modes de gestion des documents fonciers coutumiers : « *compromis* » (Art. 6), « *la preuve du versement de la redevance, un titre foncier coutumier attestant que l'exploitant est propriétaire ou occupant précaire du terrain lui attribué* » (Art. 20)
 - de clarifier le devenir des « redevances coutumières » sur les terres coutumières qui ont changé de statuts : de même que sur les terres octroyées en concessions agricoles par l'administration foncière.
- *Le respect du code de bonne conduite.* Comme pour tout code de bonne conduite le problème crucial est de le faire respecter.

3. Les actions d'appui à la bonne gouvernance

À la fin des années 90, compte tenu de la situation alarmante de la justice, le Gouvernement de la RDC et les bailleurs de fonds internationaux ont reconnu la nécessité de reconstruire le cadre institutionnel de la justice.

Un comité mixte de justice (CMJ) a été créé. Le secrétariat en a été assuré grâce à l'appui du PNUD. Ce comité sert à harmoniser l'intervention des bailleurs dans le secteur de la justice et il tient lieu de forum pour le dialogue entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire.

Un programme de Restauration de la Justice à l'est de la RDC « REJUSCO » a par ailleurs été initié. Il est cofinancé par la Commission Européenne (CE), les coopérations britannique, belge et néerlandaise et il couvre trois zones d'intervention : le Nord-Kivu, le Sud Kivu et l'Ituri.

L'objectif global de l'intervention est le « *renforcement des capacités juridictionnelles à l'est du Congo pour soutenir l'instauration de l'État de droit* ».

4. Les actions de médiation et de conciliation des conflits

L'importance des conflits liés au foncier a conduit de nombreuses institutions à s'engager dans la médiation⁴³.

La médiation apparaît en effet comme le premier outil de résolution et de prévention des conflits. Elle s'avère particulièrement pertinente dans le cas de la réinstallation des populations déplacées.

4.1. Les « Commissions foncières » et « Comités fonciers agricoles »

Les acteurs et leurs actions

- UN-Habitat

UN-Habitat, sur les financements d'UNHCR, a lancé en mars 2009, dans les deux provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, un programme foncier de cinq ans qui s'inscrit dans le cadre du retour et de la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés.

Ce programme vise d'une part, à prévenir les conflits fonciers qui naissent entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées et d'autre part, à régler ces mêmes conflits. Le programme comprend trois volets : (1) la résolution et la prévention des conflits fonciers (2) le renforcement

⁴³ Voir Tracy Dexter JD et Dr Philippe Ntahombaye, Centre for Humanitarian Dialogue, *The Role of Informal Justice Systems in Fostering the Rule of Law in Post-Conflict Situations*, July, 2005, p.34

des capacités de l'administration foncière et (3) la réforme du cadre législatif sur le foncier. Dans sa première étape dite « urgente », le programme a formé 10 médiateurs fonciers qui ont été répartis par équipe sur les territoires. Leur travail, dans un premier temps, consiste à la réalisation d'un « examen rapide de la situation foncière ». Cet outil méthodologique permet de collecter très rapidement les informations, de dresser un profil du conflit foncier en cours, de cartographier les zones contestées et à terme, de mettre en place un mécanisme de règlement du différend. En termes de mécanisme, le programme prévoit la mise en place de Commissions foncières locales.

- **Le Forum des Amis de la Terre (FAT/Grands Lacs)**

Le FAT/Grands Lacs intervient auprès du Ministère de l'Agriculture pour la définition du Code Agricole et travaille à la mise en place de Comités Fonciers Agricoles, lesquels auront un rôle de médiation des conflits fonciers.

En effet, la commission de rédaction de la proposition de loi du code agricole a donné mandat au FAT/Grands Lacs pour être l'interface technique du gouvernement dans la mise en place des Comités fonciers agricoles à l'échelon national.

A noter que le Ministre provincial des affaires foncières, consécutivement aux échanges avec les responsables d'UN-Habitat et du FAT/Grands Lacs, a décidé en septembre 2009, de proposer à l'Assemblée provinciale un projet d'édit « portant mise en place des commissions d'arbitrage et de résolution des conflits fonciers ».

Les limites

- *Selon les acteurs locaux, les « commissions foncières » divergent dans leurs rôles et attributions. Le principe des commissions locales de résolution des conflits fonciers est pertinent, leur mise en place mérite d'être soutenue et aidée pour en uniformiser les conceptions.*
- *Le projet d'édit ne semble pas avoir été suffisamment mis en débat. Le texte induit de la complexité dans la mesure où il crée des commissions à trois niveaux différents (province, territoire et secteur/chefferie).*

4.2. Les autres acteurs et actions

- **AAP : Aide et Action pour la paix**

AAP a été créé en 2002. L'ONG intervient principalement dans les territoires du « petit-Nord » (Rushuru, Walikale, Goma, Masisi) et travaille sur la résolution des conflits fonciers. Il s'agit de l'une des ONG du Kivu les plus spécialisées sur le foncier. Elle est membre de l'International Land Coalition et a publié une collection « Étude juridique » sur le foncier avec l'appui notamment d'ICCO/Hollande.

- **La Commission épiscopale et les commissions, diocésaine et paroissiale Justice et Paix (CEJP, CDJP, CPJP)**

En 1993, l'épiscopat de la RDC a créé des Commissions Justice et Paix dans tous les Diocèses et toutes les paroisses catholiques du pays. Après des années de guerres, la CEJP a conçu, en 1997, le Projet National Justice et Paix (PNJP) pour redynamiser les Commissions Justice et Paix dans tous les diocèses.

Celles-ci travaillent à la « *prévention et à la résolution pacifique des conflits grâce à une prise en*

charge solidaire des problèmes par les paroissiens catholiques et les autres composantes de la communauté : la promotion des droits humains ; l'éducation à la citoyenneté responsable ».

Présentes au plus près des populations, les commissions paroissiales Justice et Paix interviennent dans la résolution des litiges à la demande des populations et de plus en plus à la demande des cours de justice débordées.

La CEJP a produit des documents de vulgarisation de la loi foncière et apporte une assistance juridique aux plus démunis.

Il existe deux Diocèses dans le Nord-Kivu : Goma-Rutshuru et Béni-Lubero.

- **WWF**

5. Les actions d'assistance juridique

- **Le Conseil Norvégien pour les réfugiés**
- **Avocats sans frontières**
- **Association des femmes juristes**

6. Les actions d'information, de formation, et de plaidoyer

- **UWAKI et Action Aid**

UWAKI est une organisation paysanne qui œuvre pour la sécurité alimentaire et la défense des droits de la femme. En 2007, UWAKI, appuyé par ActionAid, a initié une étude sur l'accès des femmes à la terre.

Cette étude a été mise en débat au niveau local dans le cadre du « forum des femmes rurales » et a ainsi permis la mise en place d'un plan d'action et de plaidoyer pour la défense du droit des femmes d'accéder à la terre. Des Comités de plaidoyer territoriaux ont été installés pour porter ce plaidoyer.

- **Coalition FOPAC, SYDIP, FAT/Grands Lacs**

Plaidoyer code agricole

Cette coalition, mise en place après une rencontre provinciale des acteurs engagés dans le foncier (services techniques administratifs, Gouvernement provincial, chefs coutumiers, organisations de la société civile...), fait un travail de plaidoyer au niveau national pour l'adoption d'un code agricole plus juste et équitable, dans lequel les intérêts des petits producteurs sont pris en compte. Le travail de plaidoyer se fait principalement auprès du parlement et du gouvernement national à travers la commission nationale de rédaction du code agricole. La coalition a présidé la sous commission « foncier et juridique » au niveau de ce comité national de rédaction.

Vulgarisation de la loi.

Pendant que le plaidoyer se faisait au niveau national, les trois organisations ont décidé de faire la vulgarisation du code surtout dans sa partie foncière afin de faire une pression sur les députés et les autres acteurs impliqués pour obtenir une adoption rapide du code.

Ce travail a sensibilisé les populations afin qu'elles interpellent les députés dans leurs milieux respectifs lors des vacances parlementaires mais aussi a permis à cette population de s'appropriier le contenu qui était en cours de négociation au niveau du gouvernement et ensuite au niveau du parlement à Kinshasa.

- **Le Conseil Norvégien pour les Réfugiés**

En 2003, le Conseil Norvégien pour les réfugiés a mis en place un programme d'assistance et de protection des déplacés internes. Il a comme activité principale, la formation sur les principes directeurs relatifs au déplacement interne à l'attention des différentes couches de la population. Il s'organise en deux sous-programmes :

- Programme de plaidoyer en faveur des déplacés internes.
- Programme d'Information, Conseil et Assistance légale aux déplacés (ICLA) dont les objectifs spécifiques sont de :
 - o « Donner aux personnes déplacées des informations et des conseils concernant leur retour ;
 - o Prévenir les conflits liés à l'accès à la terre et aux droits successoraux dans le processus de retour ;
 - o Effectuer le monitoring sur la situation de retour et identifier les conflits ou obstacles à ce processus ;
 - o Traiter des obstacles juridiques liés au retour et à la réinstallation ;
 - o Documenter systématiquement les questions concernant le retour.

- **AAP**

AAP a initié en 2008, un recensement des conflits fonciers présentés devant le TGI de Goma durant la période 1990-2007 sur les deux territoires de Rutshuru et Masisi. Les informations collectées permettent d'avoir une idée précise et chiffrée du nombre d'affaires foncières traitées ainsi que les suites qui y ont été données par les Tribunaux. Elles permettent d'appréhender plus clairement les éléments de blocage et les limites du système judiciaire en matière foncière.

7. Les actions d'appui à l'agriculture liées à la question foncière

- **SYDIP (Syndicat de Défense des Intérêts des Paysans)**

Le SYDIP, dans les provinces du Nord-Kivu, de l'Ituri et du Sud Kivu, encadre plus de 13 000 paysans producteurs organisés en filières agricoles (café, filière vivres, papaye, poisson, quinquina, pomme de terre, riz, élevage et palmier à huile). Il accompagne les producteurs de la sélection et la production des semences jusqu'à la transformation et la commercialisation des produits.

- **FOPAC (Fédération des Organisations de Producteurs du Congo)**

La FOPAC réunit 62 organisations membres (associations villageoises de développement, coopératives agricoles, fédérations agricoles et syndicats paysans). C'est une plateforme de concertation et d'échanges entre les organisations de producteurs agricoles.

- **LIDE (Ligue pour le développement)**

Après avoir travaillé notamment dans des programmes de « glissement » de populations, LIDE a réorienté ses activités vers l'appui à la mise en place d'activités autres qu'agricoles.

- **IJAD**

IJAD est une ONG qui intervient dans le domaine de l'éducation et de l'autopromotion ainsi que pour la réinsertion des anciens militaires, enfants soldats.

Elle accompagne les jeunes n'ayant pas accès à la terre et donc souvent exclus socialement pour développer des activités génératrices de revenus autres qu'agricoles.

- **LOFEPACO : Ligue des organisations des femmes paysannes du Congo**

La LOFEPACO est une plateforme regroupant 12 organisations paysannes féminines et mixtes (soit plus de 19 000 femmes) qui militent depuis 2000 pour la promotion de la femme. Elle cherche notamment l'égalité d'accès aux ressources, dont la terre, et la structuration du monde paysan par la création de cercles de femmes leader.

Les femmes sont les principales actrices du monde agricole, pourtant elles n'ont que rarement accès à la terre. Le système coutumier du Nord-Kivu ne permet pas à la femme d'hériter des terres, même de celles de son mari lorsqu'il décède.

La LOFEPACO a par ailleurs acquis huit (8) hectares de terres qu'elle met à la disposition des femmes afin qu'elles y développent leurs propres activités agricoles. Ces terres mises en valeur par les femmes sont généralement mieux entretenues et plus productives que la moyenne : elles font souvent office de « vitrines ».

VI. RECOMMANDATIONS ET PISTES D' ACTIONS POSSIBLES POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA QUESTION FONCIERE

1. Mettre en place une instance locale de gestion, médiation et conciliation autour de l'accès à la terre

Les différents acteurs travaillant de près ou de loin sur le foncier et/ou la résolution des conflits s'accordent pour dire qu'il faut favoriser (1) la proximité et (2) la médiation et la conciliation des conflits.

Les discussions et travaux actuels cherchent à apporter des solutions aux conflits fonciers alors même que c'est la gestion foncière qui en est essentiellement responsable.

Il convient donc de mettre en place une instance locale de gestion foncière qui aura pour mission les médiations et les conciliations autour de l'accès à la terre.

- Le système mis en place **doit être simple** : il faut à tout prix :
 - o éviter la création d'une nouvelle forme d'administration.
 - o éviter la multiplication des instances et commissions et pour cela favoriser au niveau local la mise en place de commissions foncières au format unique dont la composition des membres variera d'une localité à l'autre.
 - o éviter de rendre obligatoire et conditionnel la présence, aux Commissions foncières de personnes géographiquement éloignées et/ou étant rarement disponibles et/ou n'ayant pas de moyen de déplacement.
Ainsi, la présence de l'agronome ou du géomètre ou du chef coutumier n'est peut être pas indispensable.
 - o éviter que les membres de la commission foncière soient trop nombreux pour notamment limiter les coûts. Si les membres de la commission sont peu nombreux on pourra augmenter, le nombre de personnes invitées, et ce, pour une large diffusion de proximité.
- Le système mis en place **doit s'appuyer sur** :
 - o **des personnes légitimement reconnues** par la population : les conseils des sages et les commissions justice et paix.
 - o **des autorités locales** décentralisées plutôt que sur les services techniques de l'État
- Le système mis en place **doit être reconnu par les administrations judiciaires et foncières**. Si la commission n'est pas juridictionnelle, ses avis et décisions doivent être pris en compte par des décisions de justice.
Des délais de recours doivent être mis en place au niveau des instances judiciaires afin de limiter la durée des procédures.
On admettra que, faute de recours dans les délais impartis, les avis de la commission vaudront décisions.

Les acteurs rencontrés et notamment les équipes du FAT/Grands Lacs ont une analyse très fine des contextes fonciers locaux.

Avant d'entreprendre la rédaction de textes juridiques destinés à pallier les manques et à initier de nouvelles actions, il faudra impérativement mettre en œuvre une ou deux expérimentations pilotes qui tiendront lieu de tests et qui permettront d'alimenter la réflexion. Cette façon de mettre en place de nouvelles procédures permettra, d'une part, d'éviter les incohérences et d'autre part, de mettre une réalité concrète derrière les termes proposés dans les édits et projets de loi.

Au regard du contexte et des enjeux identifiés, l'opération pilote sera conduite à l'échelle infra-territoire c'est dire au niveau des localités ou villages. Il s'agira d'identifier si possible une entité territoriale :

- ayant une légitimité coutumière largement attestée. Il pourra s'agir par exemple d'un notable.
- décentralisée et disposant donc d'une personnalité juridique. Ainsi, la commission foncière pourra éventuellement devenir un « service » local reconnu

La mise en œuvre de l'action pilote devra être conduite avec le consentement et de préférence avec l'implication des acteurs intervenant sur le territoire choisi.

2. Clarifier le contexte foncier

Différentes actions d'inventaire, recensement devront être entreprises pour clarifier les situations foncières. Il apparaît indispensable de connaître sur un territoire donné (là où interviendront les commissions) les différents statuts juridiques et situations foncières. Il s'agira, dans la mesure du possible (1) d'inventorier et/ou (2) de localiser avec les autorités compétentes :

- a) Avec les administrations :
 - Les concessions foncières (ordinaires ou perpétuelles), les servitudes, les terrains ayant fait l'objet d'un certificat d'enregistrement, d'un contrat de location, etc.
 - Les limites des zones urbaines
 - Les limites des parcs nationaux, réserves de chasse, etc.
 - Les limites des réserves forestières
 - Les terrains ayant fait l'objet de recours devant la justice.
 - l'emplacement des concessions ou demande de concession, la localisation des terrains contestés.
- b) Avec les instances coutumières :
 - Les limites des zones relevant de la gestion coutumière des « chefs de terres » et/ou « ayant droits »
 - L'identification des occupants ainsi que la nature de leurs droits de jouissance, leurs redevances, etc.

(a) Ce travail pourra s'effectuer au préalable ou parallèlement aux actions pilotes mises en œuvre par ailleurs

(b). Ce travail pourra constituer la mission des instances locales de gestion foncière.

3. Appuyer la mise en place d'une concertation au niveau régional

L'étude a montré qu'un nombre non négligeable d'actions étaient mises en œuvre dans le domaine foncier mais toutes de manière isolée et/ou déconnectée les unes des autres.

Pour que ces actions soient efficaces en termes d'impact et de durabilité, il est indispensable et urgent d'organiser des actions concertées afin de rationaliser les interventions au niveau régional. Il faut entendre par là : (1) la province du Nord-Kivu, (2) l'Est de la RDC et (3) la région des Grands Lacs.

- Au niveau de la province du Nord-Kivu
 - o *Il faudra compléter l'inventaire des actions et identifier tous les acteurs.* La mission n'a pas permis l'exhaustivité en la matière.
Le travail devra être poursuivi notamment pour qualifier la nature et l'étendue des interventions
 - o *On suscitera la création d'un groupe de travail provincial sur le foncier.* Le FAT/Grands Lacs pourra poursuivre son action dans cette initiative en collaboration avec UN-Habitat. Ce groupe de travail sur le foncier, sous la tutelle de la Province, définira un programme d'intervention provinciale. Il s'agira notamment, sur la base de l'existant, de dresser l'inventaire des compétences, de former des acteurs locaux, d'identifier des pistes de renforcement des capacités, etc.
- Au niveau de la RDC
 - o *On favorisera l'échange d'expériences avec les acteurs des provinces voisines.* La mission a mis en évidence deux initiatives qu'il faudrait mettre en osmose : l'une en Ituri par RCN et l'autre dans le Sud-Kivu avec l'Université de Bukavu.
 - En Ituri : L'ONG belge RCN-Justice et Démocratie a organisé des séminaires sur la loi foncière.
Le Réseau Haki na Amani (RHA) et Africa Initiative Programme (AIP) ont mis en place des Comités locaux d'identification des conflits fonciers et des comités de paix.
Ces programmes ont ciblé les représentants locaux de l'administration et du ministère de la Justice, ainsi que les communautés elles-mêmes.
On a pu ainsi établir une cartographie précise des litiges fonciers dans le district. Des rencontres ont permis d'éviter ou tout au moins de limiter les violences directement liées aux litiges fonciers.
 - Au Sud-kivu : Le Centre d'étude et de formation sur la gestion et la prévention des conflits dans la région des Grands Lacs (CEGEC), de l'Université Catholique de Bukavu, travaille en particulier sur le thème du foncier. Le CEGEC réalise un certain nombre d'études et analyses portant sur de nouveaux modes de sécurisation foncière
Ces travaux doivent être pris en compte, soutenus, renforcés puis partagés.
- Au niveau de la région des Grands Lacs.
 - o On pourra prendre en compte et réfléchir à la manière de décliner localement la suggestion de Monsieur Charles Ntampaka sur la problématique foncière au Burundi « *Des négociations avec les pays voisins dans le cadre de East African Community ou de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs*

(CEPGL), voire de l'Union africaine pourraient par exemple permettre l'identification et la mise en place d'accords, pour prendre en charge l'installation et l'accès à la terre des anciens réfugiés et des populations sans terres à une échelle régionale, en mettant en place des contrats d'exploitation limités dans le temps, type bail emphytéotique ».

- On prendra en compte les initiatives de la FAO qui lance en 2010 une consultation régionale « Afrique de l'Ouest et Centrale » pour l'élaboration de « *directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres* ». Cette consultation associe les organismes internationaux, les gouvernements et la société civile.

4. Encourager la réforme de la législation foncière et la création de nouveaux modes de gestion foncière

Les actions entreprises jusqu'à ce jour traitent ponctuellement de certains aspects du foncier sans jamais toucher concrètement au fond du problème à savoir : la législation foncière et les modes de gestion de l'administration foncière.

Il n'y a pas de véritable réflexion ni travaux sur la redéfinition des mécanismes de sécurisation des droits. Le terme « Sécurité foncière » ne doit pas être confondu, comme c'est souvent le cas, avec « propriété privée » ou ne doit pas être systématiquement associé à la délivrance, par l'Etat, d'un document écrit.

Qu'il possède un document ou pas, que ce dernier soit légal ou non, la sécurité foncière de l'usager dépend (1) de la validation sociale du droit et (2) de la capacité qu'ont ces droits à être confirmés en cas de contestation.

S'il existe des procédures connues et adaptées pour reconnaître à un moment donné les droits d'un usager sur la terre (point 1), il est plus difficile de mettre en œuvre un système qui sécurise le droit dans la durée (point 2). Ce dernier point implique que soient mises en place des procédures de suivi des mutations et transactions foncières adaptées aux contextes ruraux.

Celles-ci doivent être le moins contraignantes possible : faibles coûts voire gratuité, accessibilité géographique, etc.

Il paraît essentiel de travailler et d'agir avec UN-Habitat et les acteurs de la société civile (AAP, Université de Bukavu, de Graben, etc.) pour, ensemble, faire pression auprès des autorités concernées afin d'obtenir la réforme de la législation foncière.

- Un atelier national sur le foncier qui réunirait les acteurs impliqués et qui constituerait une cellule de réflexion puis de propositions serait une étape dans ce sens.

En 2003, un événement semblable organisé à Madagascar⁴⁴ avait permis de rassembler un grand nombre d'acteurs notamment issus de la recherche, du corps enseignants, de l'administration, et d'autres organismes.

⁴⁴ Cette expérience a constitué une remarquable prise de conscience collective.

(FI.FA.TA Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha. « Sécurisation foncière et développement rural ». Synthèse des rencontres entre agriculteurs et institutions les 28 et 29 juillet 2003, au CITE Ambatonakanga. Madagascar. Juillet 2003)

Annexe 1 : liste des documents consultés

1. Législation

Constitution et organisation territoriale

- ▷ Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2008
- ▷ Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

Justice

- ▷ Ordonnance-loi du 10.7.1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire créant les tribunaux de paix (et la cour suprême de justice) complétée par l'ordonnance-loi n° 78-005 du 29.3.1978 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire

Foncier

- ▷ Ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974, portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- ▷ Ordonnance n° 74-149 du 2 juillet 1974, fixant le nombre et les limites des circonscriptions foncières de la République du Zaïre
- ▷ Ordonnance n° 74-150 du 2 juillet 1974, fixant les modèles de livres et certificats d'enregistrement
- ▷ Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés
- ▷ Ordonnance 77-040 du 22 février 1977, fixant les conditions d'octroi des concessions gratuites en faveur des Zaïrois qui ont rendu des services éminents à la Nation.
- ▷ Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, modifiant et complétant la loi n° 73-021 portant régime foncier
- ▷ Ordonnance-Loi 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. (JOZ, n° 7, 1er avril 1982, p. 39).
- ▷ Arrêté n° 90-012 du 31 mars 1990, fixant les modalités de conversion des titres de concession perpétuelle ou ordinaire
- ▷ Arrêté ministériel n° 030/93 du 03 juin 1993 portant création des circonscriptions foncières dans la région du Nord-Kivu
- ▷ Arrêté ministériel n° 049/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 22 mai 2004 portant création la circonscription foncière de Masisi-Walikale dans la province du Nord-Kivu
- ▷ Arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 25 mars 2004 portant création des circonscriptions foncières d'Aru, dans la province orientale et de Kayna, dans la province du Nord-Kivu

Agriculture

- ▷ Projet de Loi portant code agricole, septembre 2009

2. Etudes, expertises opérationnelles, Ouvrage et articles

- ▷ ACAT/Sud-Kivu. Les juridictions coutumières dans le système judiciaire congolais : une réforme pour la bonne administration de la justice, Open Society Institute, African Governance Monitoring & Advocacy Projet, AfriMAP. Septembre 2006. 8 p.
- ▷ BAGALAWA MAPATANO, La société civile face à la guerre au Kivu/RDC 1996-2002, IUED, p.14
- ▷ BUCYALIMWE MARARO, S., Pouvoirs, élevage bovin et la question foncière au Nord-Kivu, Anvers, 2001, p.31
- ▷ COMMISSION JUSTICE ET PAIX, La lutte contre l'impunité en Afrique des Grands Lacs : Places des juridictions traditionnelles, Analyse 2008, p.18
- ▷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Congo : quatre priorités pour une paix durable en Ituri, Rapport Afrique de Crisis Group N° 140, 13 mai 2008, p.51
- ▷ IPIS, Le plan STAREC du gouvernement congolais : une analyse préliminaire, Raf Custers, 2009, p.3
- ▷ Journal Officiel de la RDC, Code foncier, n° spécial, 5 avril 2006, p. 24
- ▷ KINGHOMBE WA KINGHOMBE, L'organisation foncière du Bushi et ses conséquences négatives sur l'aménagement rural du Kivu montagnoux, Mouvement en enjeux sociaux numéro spécial de la revue de la chaire dynamique sociale Kinshasa, 2003, p.9
- ▷ KITOGA, A.W., MIHENDI, M., L'Ituri sur la voie de la paix sociale, RCN Justice et démocratie Bulletin n° 27 Premier trimestre 2009, Droit Foncier
- ▷ MAFIKIRI TSONGO A., op.cit., in De VILLERS G. (dir.), Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique, Cahiers africains/Africa studieux, n° 19-20, 1996, pp.46-62
- ▷ MALERE MUDEKEREZA, G., La problématique de la survivance des anciens titres de propriété foncière et immobilière en droit congolais, RCN Justice et démocratie Bulletin n°27 Premier trimestre 2009, Droit Foncier
- ▷ MATHIEU P., MAFIKIRI TSONGO A., Guerres paysannes au Nord-Kivu (République démocratique du Congo), 1937-1994, Cahiers d'études africaines, Année 1998, Volume 38, Numéro 150
- ▷ MATHIEU, P. LAURENT, P.J., MAFIKIRI, T., MUGANGU, S.M., Compétition foncière, confusion politique et violences au Kivu : des dérives irréversibles ?, Institut d'études du développement, Université catholique de Louvain, juin 1997, p.7
- ▷ MUGANGU MATABARO S., La crise foncière à l'Est de la RDC, L'Afrique des Grands Lacs Annuaire 2007-2008, p. 30
- ▷ MUSILA, C., Le Kivu, charnière entre l'Atlantique et l'océan Indien, Note de l'Ifri, 2009, p.27
- ▷ NOBIRABO MUSAFIRI, P. Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques N°3 Dépossession des droits fonciers des autochtones en RDC : perspectives historiques et d'avenir, 2008, p.36
- ▷ OCHA, Population Movements in Eastern Democratic Republic of Congo april — june 2009
- ▷ PALUKU KITAKYA, A. Interactions entre la gestion foncière et l'économie locale en région de Butembo, Nord-Kivu, République Démocratique du Congo, Thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, 2007, p. 289

- ▷ PAM, République Démocratique du Congo : Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité – collecte et analyse des informations secondaires (CFSVA), rapport préparé par MARTINI, M., décembre 2005, p. 27.
- ▷ PANABEL, JP., La question de la nationalité au Kivu, Politique Africaine, No 41 p.9
- ▷ PNUD, HDR 2007/2008
- ▷ PNUD, Rapport national sur le développement humain 2008, République démocratique du Congo, p.180
- ▷ RAMES 2009, Afrique, RDC : Ituri et Kivu Les marges guerrières et mafieuses de la RDC, p.4
- ▷ RDN JUSTICE ET DEMOCRATIE, Droit foncier, Bulletin n ° 10 quatrième trimestre 2004, p.36
- ▷ République Démocratique du Congo, Document de stratégie de réduction de la pauvreté Province du Nord-Kivu, Unité de Pilotage du Processus DSRP KINSHASA/GOMBE Comité Provincial-SRP Nord-Kivu GOMA, 2005
- ▷ République démocratique du Congo, Secrétariat général du Ministère de l’Agriculture, La voix du Congo Profond, n ° 2 septembre 2007, pp.27-28
- ▷ République démocratique du Congo, Secrétariat général du Ministère de l’Agriculture, La voix du Congo Profond Bonne gouvernance et Décentralisation pour un développement durable en RDC ?
- ▷ ROCHEGUDE, A., PLANCON, C., « Décentralisation, acteurs locaux et foncier », Fiche pays : République Démocratique du Congo, Comité Technique foncier et développement, 2009, p.15
- ▷ RUSAMIRA, Et., La dynamique des conflits ethniques au Nord-Kivu : une réflexion prospective, Afrique contemporaine, 2003, p.17
- ▷ UN-Habitat, Document de programme pays 2008-2009
- ▷ UN-HABITAT, République démocratique du Congo, Document de programme-pays 2008-2009
- ▷ UNHCR, Appel global 2009 du HCR — actualisation, République démocratique du Congo
- ▷ VAN ACKER, V., La « péménisation » du Haut-Kivu : opportunisme et droits fonciers revisités
- ▷ VLASSENROOT K., Households land use strategies in a protracted crisis context: land tenure, conflict and food security in eastern DRC Conflict Research Group, Ghent, Academia press, 2004, p.40
- ▷ VLASSENROOT K., RAEYMAEKERS T., Conflit et transformation sociale à l’Est de la RDC, synthèse et recommandation, Ghent
- ▷ WFP (PAM), Ministère du Plan, Institut National de la Statistique, Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), donnée : juillet 2007, février 2008
- ▷ World Bank Group, Data profil, 2009
- ▷ YAMBAYAMBA SHUKU, N., Les dynamiques de la décentralisation en RDC, p.18

Annexe 2 : Liste et positions des personnes rencontrées pendant la mission de terrain

Un grand nombre de personnes ont été rencontré au cours de cette mission. Nous ne présentons ici qu'une partie de celles rencontrées à l'occasion d'entretiens individuels.

Nom et Prénom	Institution	Fonction
Kimeme bin Rukohe J.P.	Assemblée nationale	Député National
François Kervyn	SODERU	Chef de projet Centre d'Information Géographique
Alain Huart	Coopération technique belge	Chef de projet au Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, pêche et élevage
Bertin Matumo Wavo Ndongo Matope	Ministère de l'Agriculture	Coordinateur National des Conseils Agricoles Ruraux de Gestion (CARG)
Patrick Makala Nezngu	Ministère de l'Agriculture	Consultant en Organisation Institutionnelle et politiques agricoles
Jean Chrysostome Vahamwiti Mukesyayira	Office des Mines d'or de Kilo-Moto	Administrateur-Directeur Général Adjoint
Norbert Mahali Kitsa	Province du Nord-Kivu	Ministre provinciale des Travaux Publics, infrastructures, Affaires Foncières, Transcom et Urbanisme
Denis Kalimira Katoto	Ministère des Affaires Foncières	Conservateur des Titres Immobiliers et Fonciers de Beni
Sabi Ngampoub Mubiem	Ministère des Affaires Foncières	Avocat du Bateau/Kin-Gombe, Directeur de Cabinet adjoint
Christol Paluku Mastaki	UN-Habitat	Coordinateur Régional, Expert Foncier Associé
Roberta del Giudice	Union Européenne	Chargée de projets
Maria Lange	International Alert.	Coordinatrice, Dialogue et Formation CE Projet de Renforcement à l'Est de la RDC Goma
Audry Shematsi	Actionaid	Women's rights Coordinator
Delphin Bulambo	REJUSCO	Coordonnateur Général Adjoint

Annexe 3 : Calendrier de la mission de terrain

DATE		ACTIVITES	LIEU
Vendredi 17 juillet 2009	jr.1	<i>Départ de Paris (avion)</i>	
Samedi 18 juillet 2009	jr.2	Arrivée à Butembo, accueil, présentation des civilités et installation	Butembo
Dimanche 19 juillet 2009	jr.3	— Prise de contact avec les organes dirigeants de FAT (Séance de travail et validation du programme de travail et calendrier d'activités, Echanges sur les grandes orientations du travail). — Rencontre avec le comité de coordination de l'étude	Butembo
Lundi 20 juillet 2009	jr.4	9 h 15 : Rencontre les principaux acteurs en ville de Butembo 11 h 15 : Rencontre avec des institutions confessionnelles de Butembo : Justice et Paix,	Butembo
Mardi 21 juillet 2009	jr.5		Butembo
Mercredi 22 juillet 2009	jr.6	<i>Départ pour Magerya (voiture)</i> Rencontre « collective » avec les acteurs de Magerya <i>Départ pour Lubero (voiture)</i>	Magerya Masereka
Jeudi 23 juillet 2009	jr.7	Rencontre avec tous les acteurs du territoire de Lubero et descente sur BUTEMBO <i>Départ pour Butembo (voiture)</i>	Lubero
Vendredi 24 juillet 2009	jr.8	<i>Départ pour Béni (voiture)</i> 11 h : Entretien avec les représentants de l'ISDR 13 h 25 : Entretien individuel avec le Conservateur des Titres Immobiliers, Chef de division des affaires foncières de la ville et du territoire de Beni 17 h : Entretien avec les occupants du camp de Nya-leke	Beni
Samedi 25 juillet 2009	jr.9	9 h : Entretien avec le Conservateur des Titres immobiliers de Beni Entretien « collectif » avec les acteurs impliqués du territoire de Beni Entretien avec le chef du contentieux foncier et immobilier	Beni

		<p>15 h : Entretien avec CAF : Collectif des Associations féminine</p> <p>18 h 15 : Entretien avec un étudiant travaillant sur la fiscalité dans les Collectivités territoriales</p>	
Dimanche 26 juillet 2009	jr.10	<p>10 h : Entretien « collectif » avec les acteurs impliqués du territoire de Oicha</p> <p>Visite du site d'accueil des « glissements » à l'ouest de Oicha</p> <p>Départ pour Butembo (voiture)</p>	Oicha
Lundi 27 juillet 2009	jr.11	<p>Départ pour Goma (avion)</p> <p>13 h 25 : Rencontre « individuelle » avec International Alert et Union Européenne</p> <p>Entretien au CIG : Centre d'Information Géographique de Goma</p> <p>Entretien au WWF</p>	Goma
Mardi 28 juillet 2009	jr.12	<p>9 h 15 : Entretien au TGI de Boma</p> <p>11 h 30 : Entretien avec CARITAS-Commission justice et pays</p> <p>14 h 20 : Entretien « collective » avec les acteurs de Boma</p>	Goma
Mercredi 29 juillet 2009	jr.13	<p>9 h : Rencontre avec un responsable du Programme foncier de UN-Habitat</p> <p>11 h 30 : rencontre avec REJUSCO</p> <p>14 h 15 : rencontre avec Action Aid</p>	Goma
Jeudi 30 juillet 2009	jr.14	<p>10 h : entretien « collectif » avec les acteurs de Goma</p> <p>Rencontre avec des responsables du Gouvernement provinciale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directeur de cabinet du Ministre provinciale de l'administration du territoire et celui des affaires coutumières et sécurité - Ministre provinciale des Affaires foncières <p>Entretien avec l'ancien président de l'ONG AAP</p>	Goma
Vendredi 31 juillet 2009	jr.15	<p>8 h 30 : Rencontre avec le Chef de la Division du cadastre de Goma</p> <p>Départ pour Rutshuru</p> <p>12 h : Rencontre collective avec les acteurs de Rutshuru</p>	Goma Rutshuru

		ru	
Samedi 1 août 2009	jr.16	Départ pour Bweremana (Territoire de Masisi) 11 h 30 : Rencontre « collective » avec les représentants de Bweremana 16 h 30 : Rencontre avec le Barza Intercommunautaire 18 h 20 : rencontre avec les représentants du Territoire de Walikale	Bweremana Goma
Dimanche 2 août 2009	jr.17	Départ pour Butembo (avion)	Butembo
Lundi 3 août 2009	jr.18	14 h 10 : Restitution par Emilie puis validation de la trame du rapport Echange avec le FAT sur la stratégie à adopter dans le contexte actuel : formulation de recommandations afin de nourrir le travail de planification stratégique du FAT	Butembo
Mardi 4 août 2009	jr.19	Départ de Butembo (avion)	
Mercredi 5 août 2009	jr.20	Arrivée à Kinshasa (avion)	Kinshasa
Jeudi 6 août 2009	jr.21	10 h : Entretien avec des représentants du Ministère de l'Agriculture et Alain Huart (assistant technique belge auprès du Ministère) Entretien avec le directeur de cabinet adjoint du Ministre des Affaires foncières 16 h : Entretien avec deux députés nationaux de la province du Nord-Kivu	Kinshasa

Annexe 4 : Carte administrative de la RDC



