

# **PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE DU FONCIER DE LA R.D.CONGO**

## **INTRODUCTION**

A cheval sur l'équateur, au cœur de l'Afrique subsaharienne, la R.D.Congo s'étend sur 2.346.201 Km<sup>2</sup>, et occupe la onzième place au monde du point de vue sa superficie.

La fraction du territoire national utilisée par l'homme, n'est que 4,5% soit 105.579,045 Km<sup>2</sup>.

Cette énorme superficie constitue pour la R.D.Congo une importante ressource qui est à même de contribuer de manière significative à son développement intégral.

De même, les monographies publiées par l'Organisation des Nations

Unies « O.N.U », se rapportant à la gestion des domaines fonciers pour certains pays montrent que les pays développés, notamment les USA, la France, la Grande Bretagne et l'Allemagne tirent la grande partie des recettes budgétaires dans la fiscalisation de la terre.

Cependant, la question clef est de comprendre quelle gestion du foncier et quels sont les outils à mobiliser pour une transformation économique de la R.D.Congo ?

## **Hypothèse**

Pour répondre à cette question fondamentale, nous pensons que l'organisation, la formation et la discipline sont des conditions nécessaires et suffisantes pour aboutir au développement socio-économique de notre pays.

Notre exposé dont le thème est intitulé « **Politique Foncière et les Outils permettant une bonne gestion foncière** » sera subdivisé en trois points.

1. Présentation des règles générales applicables à la gestion du foncier
2. les outils de gestion du foncier congolais
3. la conclusion

## **I. REGIME FONCIER**

### **A. HISTORIQUE DU REGIME FONCIER CONGOLAIS**

L'historique de la R.D.Congo, à l'époque moderne, compte trois dates capitales : le 1<sup>er</sup> juillet 1885, le 18 octobre 1908 et le 30 juin 1960. Ces dates, faut – il le dire, sont celles respectivement de la constitution de l'Etat indépendant du Congo (EIC), de l'annexion de l'EIC à la Belgique et de l'accession de la colonie belge à la souveraineté internationale

Ainsi l'historique du régime foncier peut s'analyser à travers quatre périodes : avant l'EIC, pendant l'EIC, pendant la colonie belge et après l'indépendance.

## **1. Avant l'EIC**

Avant la constitution de l'Etat indépendant du Congo, il existait deux types de terre :

- les terres occupées par les autochtones, c'est-à-dire les communautés locales, et régies par la coutume,
- Celles occupées par les non – indigènes, Hollandais, Portugais et Anglais, en vertu des contrats passés avec les chefs indigènes.

## **2. Pendant l'EIC**

Le 1<sup>er</sup> août 1885, l'administrateur général au Congo prendra une ordonnance précisant qu'à partir de la proclamation de l'EIC, aucun contrat ni convention passé avec les indigènes pour l'occupation, à un titre quelconque, de parties du sol ne sera reconnu par le gouvernement, ni protégé par lui.

Ainsi, dans le premier temps, l'EIC reconnut trois sortes de terres :

- a) Les terres occupées par les autochtones, c'est-à-dire celles qu'ils occupaient à titre collectif soit individuel conformément à leurs pratiques traditionnelles : agriculture extensive et nomadisante, habitation. Ces terres furent soumises à la coutume ;
- b) Les terres en possession des non – indigènes, les contrats y afférents datant d'avant le 1<sup>er</sup> juillet 1885 furent reconnues valables. Ces terres furent enregistrées et soumises à la législation de l'état ;
- c) Tout le reste de terres, constitué de terres vacantes, forma le domaine de l'état et une partie constitua le domaine privé.

## **3. Pendant la colonie belge**

A l'annexion de l'EIC à la Belgique, cette dernière s'est engagée à respecter les fondations existantes au Congo, ainsi que les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et non – indigènes.

On peut noter toutefois que nonobstant ses diverses modifications, l'article 15 de la charte coloniale signée le 18 octobre 1908 a fait intervenir le parlement dans la procédure d'octroi des concessions d'une certaine étendue.

Pour la détermination de l'étendue requise ; il est tenu compte des cessions et concessions des biens domaniaux dont le cessionnaire ou le concessionnaire a bénéficié antérieurement : c'est le système de totalisation.

L'époque de la colonie belge a connu 4 pouvoirs concédant : la colonie, le comité spécial du Katanga (CSK), le comité national du Kivu (CNK), les compagnies de chemin de fer du Congo aux grands lacs africains.

## **4. Après l'indépendance**

Le régime foncier de notre pays après son accession à l'indépendance est marqué par deux grandes étapes : le maintien du régime foncier colonial et la rupture.

## **4.1 Maintient**

L'article 2 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 disposait que les lois, décret et ordonnance législative leurs mesures d'exécution ainsi que toutes les dispositions réglementaires existantes au 30 juin 1960, reste en vigueur tant qu'ils n'auront pas été expressément abrogés.

Cette disposition a pratiquement reconduit le régime foncier hérité de la colonie.

Ce pendant, quelques textes pris pendant cette période méritent d'être signalés.

Il s'agit entre autres de l'Ordonnance – loi N° 66 / 343 du 07 juin 1966 communément appelé **loi BAKAJIKA**; elle annulait toutes les cessions et concessions successivement accordées par l'état indépendant du Congo, par la colonie belge et par tous les autres pouvoirs concédant avant le 30 juin 1960. Cette loi a été complétée par une ordonnance d'exécution qui invitait les bénéficiaires à introduire des nouvelles demandes dans un délai déterminé. Les fonds pour les quels il n'avait pas eu des demandes ont été déclarées comme biens abandonnés, par le ministre du plan conformément à un texte qui lui en donnait le pouvoir.

## **4.2 Rupture**

La proposition de l'actuelle loi foncière a été promulguée par le Président de la République le 20 juillet 1973 sous le n° 73 – 021 et publié au journal officiel de la République du 1<sup>er</sup> avril 1974. Ainsi donc, la loi n° 73 – 021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûreté constitue la base de l'actuel régime foncier congolais. Elle a été modifiée et complétée par la loi n° 80 – 008 du 18 juillet 1980.

En attribuant à l'Etat le sol comme sa propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible, et abolissant en conséquence l'appropriation privative du sol, le nouveau régime foncier et immobilier a cessé de poursuivre l'évolution du régime foncier colonial.

## **B. GESTION DU DOMAINE FONCIER CONGOLAIS**

### **1. GENERALITES**

La gestion du domaine foncier congolais par le pouvoir public se résume en prescription portant sur la concession perpétuelle, la concession ordinaire, les règles de compétence et de procédure, les servitudes foncières, les règles applicables à l'opération d'échange des terres et les sanctions applicables aux infractions portant sur le fond.

### **2. CONCESSION PERPETUELLE**

La concession perpétuelle est le droit que l'Etat reconnaît à une personne physique de nationalité congolaise de jouir indéfiniment de son fond aussi longtemps que sont remplies les conditions de fonds et de formes prévues par la loi.

Elle est accessible uniquement aux congolais personnes physiques et par conséquent elle n' est cessible et transmissible qu'entre congolais personnes physiques.

Les concessions perpétuelles se font à titre gratuit ou à titre onéreux. Si elles portent sur un fond inculte, elles ne peuvent être consenties que moyennant un contrat de location avec option de concession perpétuelle.

### **3. LES CONCESSIONS ORDINAIRES**

La concession ordinaire est le droit par le quel l'Etat accorde à une personne physique ou morale, de nationalité congolaise ou étrangère, de jouir d'un fond pendant un temps déterminé. Les concessions ordinaires sont donc temporaires

L'article 109 de la loi foncière stipule que les concessions ordinaires sont :

- l'emphytéose
- La superficie
- L'usufruit
- L'usage
- La location

### **4. REGLE DE COMPETENCE**

La concession aux particuliers ( personnes physiques ou morales ) des droits de jouissance sur des terres du domaine foncier de l'Etat s'accorde par :

1. le contrat approuvé par la loi pour les blocs de terres rurales, égaux ou supérieurs à 2000 Ha et pour les blocs de terres urbaines égaux ou supérieurs à 100 Ha ;
2. Par contrat validé par un décret du Président de la République pour les blocs de terres rurales supérieures à 1000 Ha et inférieures à 2000Ha et pour les blocs de terres urbaines supérieures à 50Ha et inférieures à 100 Ha ;
3. Par contrat validé par arrêté du ministre ayant les affaires foncières dans ces attributions, pour les blocs de terres rurales de plus de 200 Ha n'excédant pas 1000 Ha et pour les blocs de terres urbaines de plus de 10 Ha mais n'excédant pas 50 Ha ;
4. Par contrat signé par le Gouverneur de province pour les blocs de terres rurales égaux ou inférieurs à 200 Ha et pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à 10 Ha.

L'alinéa 2 du même article précise que les terres rurales de moins de 10 Ha et des terres urbaines de moins de 50 ares, le Gouverneur de provinces peut déléguer ses pouvoirs aux conservateurs des titres immobiliers.

### **5. SERVITUDES FONCIERES**

Une servitude foncière est une charge imposée sur un fonds pour l'usage de l'utilité d'un autre fonds.

Le fonds sur le quel la servitude est établie s'appelle fonds servant tandis que celui qui en profite est appelé fonds dominant.

## **6. LES SANCTIONS**

Toute occupation du sol doit se faire dans le seul cadre de la loi foncière et par les personnes déterminées. Agir autrement expose son auteur aux sanctions qui peuvent aboutir à la nullité du contrat de concession ou à des sanctions pénales.

## **C. LA REFORME DU FONCIER CONGOLAIS**

Pour une bonne gestion du foncier congolais le gouvernement a initié depuis l'an 2002 une réforme du système foncier par la création du cadastre minier sous tutelle du ministère des mines et le cadastre forestier au ministère de la conservation de la nature, eaux et forêts.

Tandis que les espaces touristiques sont sous la gestion du ministère du tourisme et hôtellerie.

### **1. REGIME MINIER**

#### **APERCU SUR LA LOI MINIERE AU CONGO**

En république démocratique du Congo, le secteur minier est régi par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier et ses mesures d'application publiées dans le règlement minier sous le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003.

La philosophie de base de cette loi consiste à mettre sur pieds une politique attractive des investissements.

En effet, les législations promulguées après l'indépendance du pays, en l'occurrence les ordonnances – lois n° 67/231 du 03/05/1967 et n° 81 – 013 du 02 avril 1981, toutes deux portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures, n'avaient pas attiré les investissements, elles avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière et sur les finances publiques. Les régimes miniers, fiscal, douanier et de charges qu'elles avaient organisé n'étaient pas incitatif.

Pour pallier à cette insuffisance, le législateur a tenu à mettre sur pied une nouvelle législation incitative avec des procédures d'octroi des droits miniers ou de carrières objectives, rapides et transparentes dans la quelle sont organisés des régimes fiscaux, douanier et de charge.

Cette nouvelle réglementation qui a l'avantage de définir les termes usuels dans le domaine minier et de carrière et d'imposer un quadrillage cadastral du pays en périmètres miniers et de carrières, énoncer des dispositions claires relatives à ce qui suit :

- 1° la procédure d'octroi des droits et la délivrance des titres miniers et de carrières ;
- 2° les droits miniers et de carrières en question, aux quels s'ajoutent les droits d'exploitation des rejets des mines et d'exploitation minière à petite échelle ;
- 3° l'exploitation artisanale des mines.
- 4° les obligations des titulaires des droits miniers et des carrières ;
- 5° l'amodiation ( location ) et les mutations ( cessions et transmissions ) des droits miniers et des carrières ) ;

- 6° les sûretés ( hypothèques et gages ) : garanties de remboursement des dettes contractées pour les investissements dans le secteur minier ou de carrière ces garanties portent sur les droits miniers ou des carrières ;
- 7° le régime fiscal et douanier spécial applicable aux activités minières et des carrières ;
- 8° un régime de charge spécial applicable dans le domaine minier et de carrières, avec les garanties de l'Etat, ;
- 9° les relations des titulaires des droits miniers et ou de carrières entre eux et avec les occupants du sol ;
- 10° les manquements aux obligations administratives et les sanctions consécutives ;
- 11° les infractions et les pénalités relatives aux activités minières et des carrières.

Dans la mise en application de la loi nouvelle, s'agissant spécialement des procédures de demande, d'octroi des droits et de délivrance des titres miniers et de carrières, le cadastre minier, qui est l'une des innovations majeures de l'actuel code, joue le rôle de véritable plaque tournante.

A ce titre, ce jeune service se frotte constamment avec les requérants des droits miniers et de carrière.

Il collabore également, du reste de façon quasi permanente, avec :

- Les autres services de l'Etat opérationnels dans le secteur minier et de carrière que sont la direction des mines, la direction de géologie et le service chargé de la protection de l'environnement, tous du ministre des mines ;
- Les autorités compétentes pour agir dans le domaine : le président de la république, le ministre des mines, le gouverneur de province et le chef de division provinciale des mines.

La maîtrise de la loi constitue dès lors un atout majeur pour l'exercice correct et avantageux de la mission dévolue au cadastre minier.

### Le Cadastre minier

Le cadastre minier est un établissement public à caractère administratif et technique doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie administrative et financière.

A part le ministère des mines, le cadastre minier est aussi placé sous tutelle du ministère des finances, il a pour mission :

1. L'inscription ou l'enregistrement dans les registres y afférents et / ou les cartes de retombées minières des actes prévus dans le code minier.
2. L'instruction cadastrale de demande ou de déclaration d'octroi, d'extension, de transformation, de renouvellement ou de renonciation de droits miniers ou des carrières ainsi que des demandes d'actes administratifs y relatifs.
3. la certification de la capacité financière minimum des requérants de droits miniers ou des carrières.
4. La notification des décisions des autorités compétentes.
5. la conservations des titres miniers et des carrières.
6. l'inscription ou la radiation des périmètres miniers ou des carrières sur la carte cadastrale.
7. l'authentification des actes d'hypothèques, d'amodiation de droits miniers et des carrières.

En plus du Cadastre minier, le ministère des mines a créé en son sein un service spécialisé dénommé **service d'assistance et d'encadrement du Small Scale Mining ou production minière à petite échelle ( SAESSCAM )** qui est un service public à caractère technique avec autonomie administrative et financière.

## **2. REGIME FORESTIER**

Les forêts congolaises sont gérées par le ministère de la conservation de la nature, environnement, eaux et forêts ; celui – ci les classifie de la manière suivante :

- Les forêts classées
- Les forêts protégées
- Et les forêts de production permanente.

Les forêts classées sont celles soumises en application d'un acte de classement à un régime juridique restrictif ; elles sont affectées à une vocation particulière, notamment écologique en matière de droit d'usage et d'exploitation.

Les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux droits d'exploitation.

Les forêts de production permanente qui sont soustraites des forêts protégées par une enquête publique en vue de les concéder ; elles sont soumises au régime d'exploitation prévue par la loi.

Toutes ces forêts peuvent être grevées d'une servitude foncière.

Le ministère les gère en s'appuyant sur le cadastre forestier tant au niveau national que provincial pour assurer la conservation :

- a) Des arrêtés de classement et de déclassement des forêts ;
- b) Des contrats de concession forestière,
- c) Des arrêtés d'attribution des forêts aux communautés locales.
- d) Des arrêtés d'attribution de la gestion des forêts classées ;
- e) Des arrêtés de délégation de pouvoir d'administration des forêts ;
- f) Des documents cartographiques
- g) Des tous actes constitutifs de droits réels, grevant les actes cités aux litard b, c et d ci dessus.

En plus, il est créé un conseil consultatif national et / ou provincial compétent pour donner des avis sur :

- 1° Les projets de planification et la coordination de la politique forestière ;
- 2° Les projets concernant les règles de gestion forestière ;
- 3° Toute procédure de classement et de déclassement des forêts
- 4° Tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif aux forêts
- 5° Toute question qu'il juge nécessaire se rapportant au domaine forestier ;

Ce conseil est composé des associations et organisations non gouvernementales agréées exerçant leurs activités dans le secteur de l'environnement et de la forêt.

## DE LA FISCALITE FORESTIERE

Les exploitants et transformateurs forestiers sont soumis au paiement des droits, taxes et redevances ci après :

- 1° la redevance de superficie concédée.
- 2° la taxe d'abattage.
- 3° la taxe à l'exportation.
- 4° la taxe de déboisement
- 5° la taxe de reboisement

## **II. LES OUTILS DE GESTION DU FONCIER**

La gestion du foncier congolais souffre de son intégration de la nouvelle technologie. Nous pouvons signaler que le pays venait de matérialiser 35 points géodésiques dans le système de positionnement global(global positioning system(G.P.S)). Avec l'appui de la Banque mondiale, notre pays a reçu à faire le quadrillage des périmètres minier qui demande son rattachement au réseau géodésique national.

La gestion de la forêt nécessite une nouvelle technologie en l'occurrence la télédétection pour rendre la tâche facile au cadastre forestier

## **III. CONCLUSION**

Il est vrai qu'il faut continuer à légiférer en réglementant les nouvelles matières et en actualisant l'arsenal juridique existant

Il est certain que dès que l'homme a vécu en communauté, celle-ci n'a pu survivre que si certaines règles concernant les rapports entre les membres de l'unité sociale, ont été admises comme lois pour tous.

Il est du devoir des I.G.T de vulgariser les lois ayant trait au foncier et de mener des analyses objectives sur ces lois pour faire les propositions de réajustement au législateur

Afin d'éviter ce que les psychologues qualifiaient d'analphabétisme de retour, l'éducation initiale doit être entretenue, améliorée, spécialisée et adaptée. D'où, la nécessité de la formation continue de l'Ingénieur Géomètre Topographe.

L'ingénieur Géomètre Topographe expert foncier doit être caractérisé par l'insatisfaction de ses prestations et doit en permanence rechercher les voies et moyens d'améliorer ses services en se servant des axes de la recherche