

Cadre juridique et institutionnel

CONGO

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT


LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Congo

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

I. Le cadre général

D'une superficie de 342 000 km², et comptant environ 5 200 000 habitants, avec une croissance démographique annuelle de 3,68 %, et une densité de 15,5 hab./km², le Congo est un pays relativement peu peuplé¹. Le Congo est de plus en plus un pays à dominante urbaine puisque près de 68 % de la population² est concentrée dans les villes de plus de 5 000 habitants, essentiellement à Brazzaville, 1 840 000 habitants, Pointe-Noire, 1 150 000 habitants, Dolisie, 104 000 habitants.

Bien que très riche en ressources naturelles, à commencer par la forêt et le pétrole³, le pays demeure économiquement faible, avec un PIB/hab. de 2 148 US\$ (donnée Banque mondiale 2018). « *L'économie congolaise s'est contractée de 2,2 % en 2021, entraînant une augmentation du taux d'extrême pauvreté, qui est passé de 50,2 % en 2020 à 52 % en 2021. La reprise économique a pâti de la baisse de la production pétrolière en 2021 (-11 % en glissement annuel). La croissance du PIB devrait ressortir à 1,9 % en 2022 et atteindre 4,1 % en moyenne sur la période 2023-2024. Ces prévisions pourraient être revues à la baisse ou à la hausse. Les risques de dégradation sont liés aux incertitudes entourant la production et les prix pétroliers, ainsi que la pandémie de Covid-19. Une guerre prolongée en Ukraine risque d'accroître les tensions inflationnistes dans le pays, mais les prix élevés du pétrole pourraient renforcer la reprise économique.* »⁴.

Pays largement forestier, avec 65 % de la superficie du territoire (donnée Banque mondiale 2022), le pays est partagé en trois grandes zones, le Nord incluant la cuvette du fleuve Congo, les plateaux du Centre et le Sud (plaine du Niari, massifs et collines, rivage océanique).

Il faut par ailleurs redire que le pays est très largement forestier, et que les activités rurales y sont extrêmement limitées (contribution de l'agriculture au PIB, à peine 4 %) ⁵. Les enjeux fonciers sont donc très largement urbains, même si l'aménagement de grands projets agricoles, notamment dans la région de Dolisie, provoque des changements dans l'économie rurale et donc dans les rapports à la terre.

Indépendante depuis le 15 août 1960, la République du Congo a connu divers régimes politiques et n'a accédé à une relative démocratie que depuis la Conférence nationale de 1990. Après un nouvel

1. Source : PopulationData.net ; <https://www.populationdata.net/pays/congo/> (consulté le 27 octobre 2022).

2. Banque mondiale, 2022.

3. « *L'économie congolaise repose largement sur l'exploitation de ses ressources naturelles, notamment le pétrole qui représente 90 % de ses exportations et 50 % de ses revenus. Avec une production de 339 000 b/j en 2019, le Congo, est le troisième producteur de pétrole en Afrique subsaharienne, derrière le Nigeria et l'Angola. Il est membre de l'OPEP. Total E&P Congo reste le premier opérateur avec une production de 200 000 b/j en 2019.* ». Source : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CG/le-secteur-petrolier-au-congo-brazzaville> (consulté le 27 octobre 2022).

4. Banque mondiale, fiche Congo, 2022.

5. Banque mondiale, fiche Congo, 2022.

épisode de guerre civile à partir de 1997 et qui ne s'est réglé qu'au début des années 2000, un certain nombre de processus de rénovation institutionnelle et législative sont en cours, notamment en ce qui concerne l'administration territoriale, la gestion de la terre et celle des ressources naturelles. Réélu à la présidence de la République du Congo en mars 2021, Denis Sassou Nguesso avait déjà dirigé le pays entre 1979 et 1992 ; revenu au pouvoir en 1997, il a remporté tous les scrutins présidentiels depuis 2002.

II. L'organisation administrative territoriale

● Généralités

Contrairement à ce qui s'est passé dans nombre de pays, le dispositif d'administration territoriale et de décentralisation est demeuré quasiment le même depuis 2009, à l'exception de textes très techniques que l'on peut citer ici :

- >> la Loi n° 43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- >> la Loi n° 17-2019 du 21 mai 2019 fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière de santé de base et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune ;
- >> la Loi n° 15-2019 du 21 mai 2019 fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière d'entretien routier et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune.

Mais ces textes ne modifient pas l'architecture de l'organisation territoriale.

On demeure donc sur le dispositif précédent, fondé sur la Loi n° 9-2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, qui a traduit juridiquement le choix constitutionnel⁶ de poursuivre, en République du Congo, la mise en place d'un dispositif d'administration territoriale décentralisé, et en a établi les bases.

L'article 1 de la Loi n° 9-2003 dispose en effet que « (l') administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune », ce qui est conforme à la constitution de 2015 (Titre XIV : Des collectivités locales) et plus précisément à l'article 208 : « Les collectivités locales de la République du Congo sont le département et la commune. D'autres collectivités locales peuvent être créées par la loi. ».

L'article 209 pose le principe fondamental de la libre administration par lesdites collectivités : « Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne leurs compétences et leurs ressources. – En plus de leurs ressources propres, l'État alloue, chaque année, aux collectivités locales une contribution conséquente de développement. – Toute imputation des dépenses de souveraineté de l'État sur les budgets des collectivités décentralisées est interdite. ».

La logique fondamentale de cette décentralisation apparaît comme étant celle du réalisme ; il convient de ne mettre en place des collectivités décentralisées que dans la mesure où celles-ci pourront assumer les responsabilités de l'autonomie locale. L'article 1 précité, dans son alinéa 2, est explicite sur ce point : « Toute circonscription administrative, ayant une population jugée suffisante et un niveau de développement permettant de dégager les ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation, peut être érigée en collectivité locale. ». À partir de ce principe, « les circonscriptions administratives ; dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie foncière, ont le statut de collectivités locales » (art. 6 Loi précitée). Elles sont administrées par des conseils locaux élus au suffrage universel direct conformément à l'article 209 al. 1 de la Constitution de 2015. Et pour ce faire,

6. La Constitution de 2015 a repris cette volonté de décentralisation comme en atteste l'article ci-après : « Article premier : La République du Congo est un État de droit, souverain, unitaire et indivisible, décentralisé, laïc et démocratique. – Sa capitale est Brazzaville. ».

les collectivités locales disposent de « *la plénitude de compétence dans la gestion des affaires propres* »⁷. En fait, il s'agit des « affaires d'intérêt local », les autres compétences devant être déterminées dans le cadre d'une répartition entre l'État et les collectivités. Mais par ailleurs, la Loi les dote de compétences plus spécifiques : « *Sont de la compétence des collectivités locales : – la planification, le développement et l'aménagement du département; – l'urbanisme et l'habitat; – l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire; – la santé de base, l'action sociale et la protection civile; – la prévention, la réduction des risques et la gestion des catastrophes; – l'environnement, le tourisme et les loisirs; – le sport et l'action culturelle; – l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture; – l'administration et les finances; – le commerce et l'artisanat; – les transports; – l'entretien routier; – le budget de la collectivité locale. La loi détermine également le régime financier des collectivités locales ainsi que les principes fondamentaux de la fonction publique territoriale.* » (art. 210).

● L'organisation déconcentrée

L'administration territoriale de l'État demeure organisée par la Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale, composée de différents niveaux de circonscriptions administratives, lesquelles sont : le département, le district, la commune, la communauté urbaine, l'arrondissement, la communauté rurale, le quartier et le village (art. 1 Décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales).

Le département est « *un ensemble de districts et, dans certains cas, de communes résultant d'une même entité administrative et géographique* » (art. 9 Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003⁸); en droit, « *il est composé de quatre districts au moins* » (art. 10 Loi précitée). Il est placé sous l'autorité du préfet, nommé par décret pris en Conseil des ministres, et qui est le représentant de l'État au niveau du département. « *Le préfet a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre. – Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales et est qualifié pour conclure des contrats au nom de l'État dans le cadre du département.* » (art. 15 Décret n° 2003-20 précité). Il est aussi garant de l'ordre public, et exerce le contrôle de légalité sur les actes des autorités locales décentralisées.

Le district est un découpage interne du département. Il « *constitue un groupement de villages résultant d'une même entité administrative, géographique et culturelle* » (art. 19 Loi n° 3-2003) et est placé sous l'autorité d'un sous-préfet nommé par décret du président de la République. Le sous-préfet a pour rôle d'assister le préfet « *dont il est le délégué pour les affaires relevant de sa circonscription administrative* » (art. 56 Décret n° 2003-20).

La commune « *est une agglomération urbaine d'habitants résultant d'une même entité administrative et géographique ayant un minimum de développement économique, social et culturel* » (art. 12 Loi n° 3-2003). La commune jouit d'un double statut, collectivité décentralisée et aussi circonscription administrative, le maire y étant le représentant de l'État, en charge de l'application de la loi, de l'ordre public et de l'état civil. « *La commune peut être subdivisée en arrondissements et en quartiers* » (art. 14 Loi précitée).

L'arrondissement, « *subdivision de la commune* », « *est subdivisé en quartiers* » (art. 16 Loi précitée). Il est placé sous l'autorité d'un administrateur-maire nommé par décret par le président de la République. Il veille, sous l'autorité du maire, à l'exécution des lois et règlements, des décisions du gouvernement, mais aussi des décisions du conseil municipal. On doit souligner ici que, de ce fait, l'arrondissement est en même temps une circonscription administrative déconcentrée et communale.

La communauté urbaine est « *une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration* » (art. 22 Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale). La communauté urbaine est placée sous l'autorité d'un administrateur-maire nommé par décret du président de la République.

7. Art. 3, Loi n° 9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation.

8. Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale.

La communauté rurale est « une circonscription administrative constituée par un groupement d'habitants d'une même agglomération rurale ayant un niveau de développement caractérisé par la présence d'un minimum d'infrastructures de base et de services publics » (art. 24 Loi n° 3-2003). Elle « regroupe un certain nombre de villages contigus sur un périmètre déterminé » (art. 25 Loi précitée). La communauté rurale est placée sous l'autorité d'un administrateur délégué, nommé par arrêté du ministre chargé de l'Administration du territoire, et placé sous l'autorité directe du sous-préfet du district de son ressort territorial.

Le village, entité administrative de base de la communauté rurale, « est composé d'habitants unis par une communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques » (art. 32 Loi n° 3-2003). Il est créé par arrêté préfectoral, et « placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet, sur proposition du sous-préfet » (art. 125 Décret n° 2003-20). Le chef de village assiste l'administrateur délégué dans l'exécution de ses fonctions. Il faut souligner ici qu'il a la charge du règlement à l'amiable des différends mineurs donc un certain nombre de conflits fonciers.

Le quartier « est l'entité administrative de base d'une commune, d'une communauté urbaine ou d'un arrondissement » (art. 27 Loi n° 3-2003). Créé par arrêté préfectoral sur avis motivé du maire de la commune ou de l'administrateur-maire de l'arrondissement ou de la communauté urbaine, il est placé sous l'autorité d'un chef de quartier nommé par arrêté préfectoral.

● La décentralisation

*Congo : plus de 14 milliards de FCFA pour implémenter la décentralisation*⁹. Ce titre illustre clairement l'importance que les autorités gouvernementales de Brazzaville continuent d'attacher au projet de décentralisation. Le dispositif mis en place à cette fin en 2003 est demeuré inchangé, comprenant deux niveaux, d'une part le département, d'autre part la commune. Ce qui apparaît comme un geste financier important pourrait apparaître aussi comme une opération de rattrapage, l'État congolais n'ayant pas été capable jusque-là de faire en sorte que la décentralisation, objectif politique essentiel, soit menée à bien depuis la promulgation du dispositif législatif de 2003.

Caractéristiques générales

« L'administration décentralisée se caractérise par la libre administration des entités distinctes de l'État, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière gérées par des autorités élues » (art. 39 Loi n° 3-2003). Le principe fondamental est classique. Mais évidemment, il faut le rapprocher de l'article 1^{er} de la Loi n° 7-2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales qui dispose : « Les collectivités locales sont des circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et juridique, et de l'autonomie financière. ». En clair, il s'agit d'abord et avant tout de circonscriptions administratives qui se voient dotées en plus de caractéristiques particulières.

Comme on l'a indiqué plus haut, il existe deux niveaux de décentralisation au Congo : le département et la commune. Mais par ailleurs, « toute circonscription administrative, ayant une population jugée suffisante et un niveau de développement permettant de dégager des ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation, peut être érigée en collectivité locale » (art. 40 Loi n° 3-2003).

Le département, collectivité décentralisée

Son exécutif appartient au président du conseil départemental élu par le conseil en son sein. Ce président est assisté d'un vice-président lui aussi élu, d'un secrétaire exécutif et d'un secrétaire général du département, ce dernier étant nommé par le président « parmi les cadres de la fonction publique territoriale » (art. 56 Loi n° 7-2003). Il s'agit là d'une disposition relativement classique.

Le conseil est en charge des affaires départementales (on constate que la relative incertitude qui naît de telles rédactions persiste mais qu'il s'agit là d'un problème récurrent en Afrique) que le conseil

9. In *JournaldeBrazza.com* du 13 février 2021 (consulté le 21 octobre 2022).

règle par voie de délibérations. En outre, le conseil émet son avis pour les questions relatives aux plans d'aménagement et aux programmes d'investissements relatifs au département.

Parmi leurs compétences, transférées par l'État, les départements assurent notamment les suivantes, en vertu des dispositions en particulier de la Loi n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales :

- >> en urbanisme et habitat : « – élaborer et exécuter les documents d'urbanisme des communautés urbaines et rurales : schémas directeurs et plans locaux d'urbanisme ; – délivrer des autorisations d'occupation des sols : autorisations de construire, permis d'occuper, autorisation de lotissement, autorisation de clôture, permis de démolir, autorisation de camping et de caravaning, autorisation de coupe d'arbre, certificat de conformité pour les documents d'urbanisme approuvés par les services compétents ; – réaliser des travaux de lotissement dans les communautés urbaines et rurales ; (...) » ;
- >> en matière d'environnement et de tourisme : « Les départements ont compétence pour : – lutter contre les nuisances, la pollution et les feux de brousse ; – protéger les écosystèmes ; – assurer la protection des sols contre les érosions, les glissements de terrain et les inondations ; – aménager les sites et parcs départementaux ; – créer et entretenir des espaces verts ; – assurer le reboisement de proximité ; – collecter et traiter les ordures ménagères ; – aménager et gérer les sites touristiques d'intérêt local ; – assurer la promotion des activités touristiques et de loisirs ; – ouvrir, entretenir et assurer la translation des cimetières. » (art. 21) ;
- >> en matière d'eau, de forêts et de chasse : « Les départements ont compétence pour : – sauvegarder et gérer les eaux continentales : sources d'eaux, ruisseaux, marigots, rivières et étangs à l'exclusion des cours d'eau à statut national et international ; – promouvoir les activités d'ensemencement des eaux et de pêche non nocives ; – promouvoir l'agroforesterie ; – assurer la politique de reboisement de proximité et d'exploitation artisanale de la flore ainsi que de la faune ; – protéger les bassins versants, des sources et des plans d'eau ; – protéger les espèces fauniques. » (art. 23) ;
- >> en matière d'agriculture, d'élevage et de pêche : « Les départements assurent un appui aux activités agropastorales et halieutiques ainsi que la vulgarisation agricole. » (art. 24) ;
- >> dans le domaine des travaux publics et des transports : « Les départements ont compétence pour : – réaliser, entretenir, contrôler les routes d'intérêt local et les voiries départementales, notamment, les chefs-lieux des communautés urbaines et rurales ; – entretenir les routes départementales ; – élaborer et suivre les plans départementaux de transport ; – organiser les transports scolaires ; – assurer la promotion des services départementaux des transports ; – aménager, entretenir et gérer les gares routières, les parcs de stationnement, les ports de plaisance et d'intérêt départemental dans les communautés urbaines et rurales. » (art. 27) ;
- >> dans le domaine des mines, de l'énergie et de l'hydraulique : « Les départements ont compétence pour : – exploiter les carrières de matériaux de construction, à l'exception de celles implantées dans les communes ; – promouvoir les énergies nouvelles ; – promouvoir les services de production et de desserte d'électricité et d'eau potable. » (art. 28).

La commune

Comme le département, elle comporte un exécutif et une instance délibérante.

L'instance délibérante, le conseil municipal, est élue comme on l'a indiqué, au suffrage universel direct. Le nombre des élus est proportionnel à la taille de la population de la commune. « *Le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires municipales, conformément à la loi.* ».

L'exécutif est élu par le conseil municipal en son sein. Le président élu porte le titre de maire. Celui-ci préside le bureau exécutif du conseil qui est composé, outre du maire, d'un vice-président et d'un secrétaire. Il existe par ailleurs un secrétaire général du conseil municipal qui est nommé par le président du conseil parmi les cadres de la fonction publique territoriale.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Congo

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Département				Non	Non		
		Département		Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du Conseil départemental
District				Non	Non		Sous-préfet
Commune		Commune de plein exercice		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire
Arrondissement		Arrondissement		Non	Non		Administrateur-maire nommé
Communauté urbaine				Non	Non		Administrateur-maire nommé
Communauté rurale				Non	Non		Administrateur délégué
Village				Non	Non	Non	Chef de village
Quartier				Non	Non	Non	Chef de quartier nommé par préfet

Les compétences transférées aux communes par la Loi n° 10-2003 comprennent notamment celles relatives à :

- >> la planification, du développement et de l'aménagement du territoire ;
- >> planifier et contrôler rationnellement le développement urbain ;
- >> entretenir et contrôler les voies navigables ;
- >> émettre des avis lors de l'élaboration des plans départementaux ;
- >> établir et exécuter les programmes d'aménagement et d'équipements urbains (art. 29¹⁰) ;
- >> l'urbanisme et l'habitat ;
- >> élaborer et exécuter les documents d'urbanisme : schémas directeurs et plans communaux d'urbanisme ;
- >> délivrer des autorisations d'occupation des sols : autorisations de construire, permis d'occuper, autorisation de lotissement, autorisation de clôture, permis de démolir, autorisation de camping et de caravaning, autorisation de coupe d'arbre, certificat d'urbanisme, certificat de conformité lorsque les documents d'urbanisme ont été approuvés par les services compétents ;
- >> élaborer et exécuter le programme local de l'habitat ;
- >> assurer la promotion immobilière par la construction de logements sociaux (art. 30 Loi précitée) ;
- >> lutter contre les nuisances et la pollution ;

- >> protéger les sols contre les érosions, les glissements de terrain et les inondations ;
- >> protéger les écosystèmes ;
- >> ouvrir, entretenir et assurer la translation des cimetières ;
- >> créer et entretenir les espaces verts ;
- >> assurer le reboisement de proximité ;
- >> enlever les ordures ménagères ;
- >> aménager et gérer les sites touristiques d'intérêt local ;
- >> promouvoir les activités touristiques et de loisirs (art. 33 Loi précitée) ;
- >> les eaux, des forêts et de la chasse ;
- >> la création et l'entretien des forêts et des cours d'eau situés dans leur ressort territorial ainsi que la protection des bassins versants, des sources et des plans d'eau (art. 35 Loi précitée) ;
- >> l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- >> la protection des zones réservées au maraîchage et à l'élevage ;
- >> la promotion des activités maraîchères (art. 36 Loi précitée).

III. L'organisation domaniale et foncière

Elle était caractérisée depuis 1992 par une extrême incertitude, au moins au plan des textes. Après une période révolutionnaire durant laquelle la législation domaniale et foncière s'appuyait sur une loi « révolutionnaire », celle du 21 avril 1983¹¹, dont l'article 1 donnait sans ambiguïté l'esprit : « *la terre est (...) la propriété du peuple représenté par l'État* »¹², de grands changements étaient survenus en 1992, consécutifs à la réhabilitation de la propriété privée permise par le changement politique incarné par la Conférence nationale. Après une période d'incertitude durant laquelle les juristes et les cadres de l'administration congolaise considéreraient que la législation de 1983 avait été abrogée de fait et de « droit » pour tout ce qui concernait les droits privatifs sur les terres, redonnant sa valeur juridique à la législation antérieure, la situation avait été normalisée par une série de textes¹³. De nouvelles évolutions sont depuis survenues comme on le verra ci-après. Notamment en 2018, avec « *la loi réformatrice qu'est aujourd'hui dans notre pays la Loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains* », ainsi que la décrit Pierre Mabilia, ministre des Affaires foncières et du Domaine public¹⁴.

● Dispositif législatif et réglementaire

Même pour les spécialistes, le dispositif législatif et réglementaire relatif au droit de la terre est actuellement difficile à identifier et à organiser. Par-delà la Loi de 2018 ci-dessus citée, la question se pose de savoir quel texte appliquer pour telle ou telle question, par exemple celle du domaine public, comme on le verra plus loin. En effet, comme trop couramment, le législateur congolais, dans l'article 54, se contente d'une formulation classique : « *la présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures*

11. Loi n° 52/83 du 21 avril 1983, portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo.

12. Ce texte est au demeurant rigoureusement conforme à l'esprit et à la lettre de certaines dispositions de la Constitution de l'époque, en ses articles 30 et suiv., notamment l'article 30 (« *En République populaire du Congo, les principaux moyens de production sont la propriété du peuple.* »), l'article 31 (« *Sur toute l'étendue de la République populaire du Congo la terre est propriété du peuple. Tous les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Tout usage de ces titres et droits est contraire à la constitution et puni par la loi.* »). De plus, l'article 33 précise que « *la propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens autres que la terre sont garantis* » !

13. La législation consistait dans une série de textes parmi lesquels il faut citer la Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004, portant Code du domaine de l'État, la Loi n° 10-2004 de la même date fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniale et foncier, mais aussi la Loi antérieure n° 17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière au Congo.

14. MABIALA Pierre, *Le droit d'occupation et d'acquisition des terres et terrains au Congo; Textes, notes et décisions de la Cour constitutionnelle*, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 7.

contraires », qui invite donc le juriste, au cas par cas, à se demander quelle disposition est contraire et, *a contrario*, quelle disposition reste applicable. Et, au demeurant, il n'existe pas, à notre connaissance, de document ou d'étude sur le sujet susceptible de simplifier le règlement de la question.

Il semble surtout important de souligner que le législateur congolais, en rupture assez complète avec le passé, a décidé d'organiser le régime domaniale et foncier en fonction de la qualification ou de l'utilité des terres, de manière à mieux tenir compte de l'accès à la terre. En effet, depuis le nouveau texte de 2018, avec la primauté donnée aux occupations et cessions, donc à l'accès à la terre, il faut tenir compte d'une approche beaucoup plus pragmatique dans laquelle ce qui importe est plutôt le caractère rural ou urbain de ces terres considérées, même si l'article 1 de la Loi de 2018 dispose bien que « *l'espace foncier national (nouveau faux concept) comprend le domaine foncier des personnes publiques et le patrimoine foncier des personnes physiques et morales de droit privé* ». Le domaine foncier est en fait réparti entre le domaine urbain et le domaine rural. Il faut y ajouter, comme on le verra, les terres coutumières où qu'elles soient situées, tant qu'elles ne sont pas « *légalisées* ».

Il faudra néanmoins s'intéresser d'abord au domaine public compte tenu du statut singulier de cette catégorie domaniale. Pour ensuite basculer dans la nouvelle législation, dont l'esprit transparaît dès les premiers articles de la Loi de 2018 : « *Article premier : l'espace foncier national comprend le domaine foncier des personnes publiques et le patrimoine foncier des personnes physiques et morales de droit privé.* » ; art. 2 : « *Le territoire national constitue une étendue foncière susceptible d'être mise en lots pour constituer des terrains.* ».

Le domaine public

Jusqu'à la Loi de 2018, les dispositions qui concernaient le domaine public étaient celles du texte de 1983 tel que modifié et complété par les textes subséquents, notamment pour ses modalités d'application. Il s'agissait d'une vision classique du domaine public, celui-ci pouvant être celui de l'État ou des collectivités décentralisées. On y retrouvait donc le domaine public naturel et le domaine public artificiel, l'ensemble de ces dépendances étant soumises au régime juridique caractérisé par l'inaliénabilité, l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité. Ce domaine pouvait être occupé, là encore selon des modalités classiques, par affectation ou autorisation expresse d'occuper, les modalités de ces occupations étant fixées par un décret *ad hoc*, n° 2005-515 du 26 octobre 2005.

Depuis la Loi de 2018, il faut donc, comme indiqué plus haut, s'interroger sur le dispositif législatif applicable. Même si la Loi de 2018 a été préparée sous l'autorité du ministre des Affaires foncières et du Domaine public, ce dernier n'apparaît nulle part dans le corps de la Loi. Sauf d'une manière très indirecte, à l'article 42 de la même Loi, qui dispose : « *Sont interdits d'occupation ou d'acquisition les terres du domaine rural, les terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles, définis ainsi qu'il suit : – les montagnes sablonneuses, les zones sablonneuses dont la pente est supérieure à 5 %, les versants des montagnes sablonneuses, les aires protégées ; – les emprises de l'océan, des fleuves, des rivières, des lacs, des autoroutes, des routes nationales et départementales, des avenues et des rues, des chemins de fer, des lignes de transport électrique à haute et moyenne tension, des aéroports, des pipelines, des réserves foncières de l'État, des espaces publics urbains, des forêts naturelles et artificielles domaniales, des terres à vocation forestière, des barrages hydroélectriques, des centrales électriques, du domaine public de monument¹⁵, du domaine public de défense nationale, des unités industrielles, des établissements publics scolaires et universitaires, des structures publiques de santé, des zones économiques spéciales, des exploitations pétrolières on shore et minières, des zones urbaines et périurbaines agropastorales et aquacoles ou à vocation agropastorale et aquacole ; – les zones frontalières, montagneuses, d'érosion, d'éboulement, d'affaissement, d'inondation, de sable mouvant, de carrière de pierre et de sable. (...)* ». Et il est précisé à l'alinéa suivant du même article que « *les zones non constructibles ci-dessus définies sont la propriété exclusive de l'État* ».

Les juristes retrouveront, dans l'énumération ci-dessus de l'article 42, la quasi-totalité des éléments habituels constitutifs du domaine public naturel comme de celui artificiel. Dans le même temps, le régime juridique peut être considéré comme semblable ; mais, par ailleurs, il manque nombre d'éléments utiles

15. Ce passage peut paraître incompréhensible mais il est celui du texte original.

comme les modalités relatives aux emprises du rivage de la mer, des fleuves, des lacs ; il manque aussi les modalités de classement et de déclassement, mais pas seulement.

Donc, *in fine*, il nous semble plutôt qu'il faudrait, pour plus de précisions sur ces modalités, continuer à appliquer les règles relatives à la domanialité publique de 2004 (Loi n° 09-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État), telles que modifiées et complétées, en y adjoignant les circonstances précises du texte de 2018 relatives aux occupations et aux acquisitions. Évidemment, il sera important de suivre la jurisprudence éventuelle sur ces sujets pour valider ou non l'interprétation ici proposée.

Le domaine urbain et périurbain

Le domaine urbain est constitué par « *les terres et terrains situés à l'intérieur du périmètre d'une commune ou d'une communauté urbaine, affectés à l'usage du public ou considérés comme propriété de l'État par nature ou par destination* » (art. 2 Loi de 2018).

Limitrophe du précédent domaine, on trouve ce qui pourrait être qualifié de domaine périurbain, même si la Loi ne le fait pas : « *Les terres périurbaines sont des fonds de terre intermédiaires, d'une emprise de dix kilomètres entre les terres du domaine rural et les terres et terrains du domaine urbain* » (art. 4). Il faut donc comprendre que, juridiquement, ces terres périurbaines relèvent du régime applicable aux terres urbaines.

Le domaine rural

Au-delà de la limite des zones périurbaines, se trouve le domaine rural défini comme suit par la Loi : « *Les terres situées en dehors des périmètres urbain et périurbain constituent de plein droit le domaine rural* » (art. 6 Loi de 2018).

Les terres du domaine rural, « *autres que celles appartenant aux propriétaires terriens sont immatriculées au nom de l'État qui en assure l'utilisation et la mise en valeur, conformément au plan national de développement économique et social et aux documents d'aménagement du territoire* » (art. 6). Ce texte justifie plusieurs commentaires. D'abord, le domaine rural n'est pas seulement celui de l'État et des acteurs publics ; il semble inclure les propriétés privées appartenant donc à des personnes privées. Ensuite, il faut s'interroger sur l'appellation « propriétaires terriens », laquelle est souvent utilisée en contexte congolais pour désigner les chefs des familles qui détiennent les droits coutumiers sur les terres. Auquel cas, les terres appropriées seraient en fait des terres coutumières, ce que l'on semble lire à l'article 10 de la Loi de 2018 : « *Les détenteurs des terres coutumières qui les font reconnaître par l'État acquièrent, de plein droit, la qualité de propriétaires terriens.* ».

Le patrimoine foncier des personnes de droit privé

Le patrimoine foncier des personnes de droit privé consiste donc dans les terres et terrains appropriés selon les modalités légales. Comme pour le domaine public, on retrouve une nouvelle fois la question des textes applicables, en tenant compte du fait que le Titre III de la Loi de 2018 y est consacré, reprenant, mais de manière non exhaustive, des dispositions antérieures autrement rédigées.

Or jusque-là, la propriété était régie par un dispositif juridique classique fixé par la Loi n° 17-2000, du 30 décembre 2000, portant Régime de la propriété foncière. En vertu des dispositions de ce texte, la propriété foncière impliquait l'immatriculation du terrain et l'inscription des droits réels, à commencer par celui de propriété, selon des procédures appropriées permettant de purger les situations juridiques antérieures et donc de donner un caractère inattaquable aux droits inscrits. Là encore, l'expérience montrera sans doute la nécessité d'articuler ancien texte et nouveau texte.

L'article 17 de la Loi de 2018 est un copier-coller pur et simple de l'article 544 du Code civil français. Détail important, dans l'alinéa 2 de l'article 18, le droit de propriété foncière « *porte exclusivement sur le sol* », ce qui est *a priori* incompatible avec nombre de règles coutumières. Là encore, nous semble-t-il, l'objectif de politique foncière est clair. Ce que l'on retrouve autrement formulé à l'article 21 : « *La propriété foncière s'acquiert et se transmet par l'effet des obligations, par l'effet de la reconnaissance des terres coutumières, par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, par accession ou incorporation, et par prescription.* ».

Il est important de noter que l'immatriculation est obligatoire pour que la propriété foncière puisse être établie. Comme en dispose l'article 24 de la Loi de 2018 : « *La propriété foncière régulièrement acquise est soumise aux formalités d'immatriculation obligatoire et de mise à jour, conformément à la procédure prévue par la loi en vigueur.* ». Donc, même une transaction coutumière portant sur un bien foncier coutumier ne pourra être reconnue légalement qu'après l'immatriculation du terrain, et donc, vraisemblablement, la disparition de sa caractérisation coutumière qu'est l'inaliénabilité.

Et pour encore plus affirmer cette perception de la propriété foncière, l'article 29 dispose que « *tout titre de propriété autre que le titre foncier est un titre précaire y compris les arrêtés de reconnaissance des terres coutumières* » !

La seule limite aux occupations illégales et abusives consiste dans la reconnaissance de la prescription acquisitive. Comme il est prévu à l'article 31 de la Loi de 2018 : « *À la suite d'une possession continue, réelle, paisible, publique et non équivoque, l'occupant foncier précaire peut, au bout de trente ans, acquérir le droit de propriété des terres et terrains occupés dans les strictes limites des aménagements fonciers réalisés.* ». La procédure est réglée par l'Arrêté n° 3903/MMFDPRP/CAB du 4 mars 2019, fixant les modalités de constatation de la possession continue, réelle, paisible, publique et non équivoque des terres et terrains au bout de trente (30) ans.

Les droits fonciers coutumiers

Un régime spécifique leur a été ménagé dans la Loi n° 21-2018. Cette Loi « *instaure un nouveau mécanisme de reconnaissance des terres coutumières. Ici l'innovation consiste essentiellement en ce que les détenteurs des terres coutumières deviennent des propriétaires terriens, de plein droit, dès que celles-ci sont reconnues par l'État, au moyen de l'arrêté de reconnaissance des terres coutumières* »¹⁶. On note qu'il n'est pas question de droits fonciers coutumiers mais bien de terres coutumières, toujours dans la logique pragmatique évoquée plus haut. Ces « *terres coutumières sont des fonds de terre détenus en vertu des coutumes et traditions existantes* » (art. 8 Loi de 2018).

Plus ennuyeux, même si le texte n'en dispose pas expressément, toutes ces terres, au moins celles sises dans le domaine rural, qui n'appartiennent pas à des propriétaires terriens (donc ayant fait constater leurs droits coutumiers légalement), « *sont immatriculées au nom de l'État (...)* » (art. 6 alinéa 1 Loi de 2018), autrement dit, on retrouve là une sorte de présomption de domanialité comme c'était le cas auparavant.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, « *la détention des terres coutumières doit être prouvée par leurs détenteurs* » (art. 7 Loi de 2018), lesquels doivent utiliser à cette fin un nouveau document, l'arrêté de reconnaissance des terres coutumières. Pour jouir de droits fonciers coutumiers sur les terres coutumières, celles-ci doivent au préalable être reconnues par l'État selon une procédure réglée par la Loi et ses textes d'application, dont l'élément essentiel est l'établissement d'un procès-verbal de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières, qui permet au ministre en charge de prononcer la reconnaissance des terres coutumières par un arrêté *ad hoc* selon un modèle réglementairement établi¹⁷. Et comme il en est si bien disposé à l'article 8 alinéa 3 de la Loi de 2018 : « *l'arrêté de reconnaissance de ces terres coutumières, assorti d'un plan de délimitation des terres reconnues consacre leur origine coutumière, détermine leurs détenteurs et vaut autorisation d'immatriculation obligatoire de ces terres* » ! Autrement dit, on peut reconnaître l'univers coutumier mais avec pour seul effet concret l'obligation d'immatriculation qui aura pour résultat de remplacer le droit coutumier par celui civiliste et de l'immatriculation. On imagine aisément les conditions dans lesquelles le texte va s'appliquer et avec quels effets.

En clair, la Loi de 2018 reprend sous une autre forme les dispositions antérieures qui permettaient d'établir des certificats provisoires de propriété à partir des droits fonciers coutumiers, ces documents provisoires étant conçus pour être transformés en titres fonciers, après immatriculation du terrain, celle-ci ne pouvant intervenir qu'après la mise en valeur du terrain. Autrement dit, la logique fondamentale n'a pas changé; il ne s'agit pas vraiment de valider les droits fonciers coutumiers en tant que tels, par un

16. MABIALA Pierre, *op. cit.*, p. 30.

17. Arrêté n° 3902/MAFDPRP/CAB du 4 mars 2019, relatif au formulaire officiel du procès-verbal de reconnaissance des terres coutumières.

dispositif et une procédure *ad hoc*, plus ou moins décentralisée, mais plus simplement de situer ceux-ci au regard du dispositif de droit commun de la propriété foncière qui est celle, civiliste de droit commun, établie dans un titre foncier, sur un terrain immatriculé.

Pour que ces droits puissent avoir une existence juridique, ils doivent être « constatés » et « reconnus », ce qui correspond à deux étapes différentes de procédure qui sont menées, en pratique, par la même commission.

Pour le processus de constatation, un nouveau décret, celui n° 2018-484 du 26 décembre 2018, fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières, a été pris. Il remplace celui n° 2006-255 du 28 juin 2006 mais aussi celui n° 2006-256 du 28 juin 2006, qui réglaient la composition, le fonctionnement de la commission chargée de la reconnaissance et de la constatation des droits coutumiers.

La commission nationale, unique, remplace désormais les commissions précédentes, organisées aux différents niveaux administratifs. La composition de cette commission nationale est réglée par les dispositions du Décret n° 2018-484, article 3. Cette composition s'adapte en pratique au lieu de tenue de la réunion, en principe l'échelon départemental. Ce qui explique la présence du préfet du département, celle du président du conseil départemental, celles du président du conseil municipal, du maire de la ville ou du sous-préfet du lieu de situation des terres à reconnaître. Participent aussi les représentants des services déconcentrés concernés comme le Cadastre, le Domaine de l'État, la Gestion foncière urbaine, les chefs de quartiers ou de villages concernés, le président national des terriens¹⁸ du Congo¹⁹.

« *La commission nationale de reconnaissance des terres coutumières se réunit en session ordinaire, une fois l'an, successivement dans chaque département, sur convocation de son président (le Ministre des Affaires foncières)* » (art. 5 du Décret de 2018). La commission est saisie par le « *mandataire général auprès de la direction départementale du Cadastre, sur requête contenant, les noms et prénoms, la date et le lieu de naissance, l'adresse, la situation matrimoniale et la profession du mandataire général ainsi que le lieu de situation des terres coutumières à reconnaître* » (art. 6 Décret précité).

Pour bien comprendre le texte, il faut expliquer le rôle de « mandataire général », sur la base de l'article 14 de la Loi de 2018 qui dispose : « *Les terres coutumières reconnues par l'État constituent une propriété foncière indivise. – Les actes de gestion y relatifs sont réalisés par le mandataire général dûment désigné par les indivisaires à l'issue d'un conseil de famille.* ». En pratique, le mandataire devrait être l'ancien chef de terre ou le chef de famille en charge des terres coutumières. Reste à savoir ce qu'il en adviendra en pratique.

On note aussi l'importance institutionnelle prise par le cadastre mais on y reviendra ultérieurement.

« *La direction départementale du cadastre, saisie à cet effet procède dans les quinze jours, à compter de la saisine, à l'exécution des travaux d'arpentage en vue de l'établissement du plan cadastral des terres coutumières à reconnaître, à l'établissement des servitudes publiques, à la réunion des éléments de preuve de la détention des terres et, le cas échéant, à la délimitation des réserves foncières de l'État.* » (art. 8 Décret n° 2018-484). Autrement dit, le cadastre a le monopole de la procédure d'enquête, y compris pour les questions juridiques, lesquelles, normalement, ne sont pas de sa compétence.

Lorsque la décision de la commission est favorable à la requête initiale, le ministre chargé des Affaires foncières peut alors prononcer, par arrêté, la reconnaissance des terrains concernés. « *Cet arrêté, assorti d'un plan cadastral des terres coutumières, consacre leur origine coutumière, détermine leurs détenteurs et vaut autorisation d'immatriculation obligatoire de ces terres (...)* » (art. 14). On remarque le sens de la litote du législateur lorsqu'il autorise à procéder à une obligation !! Même s'il s'agit de respecter

18. Encore une fois, ici, il faut comprendre les chefs de terres et autres propriétaires terriens coutumiers légalement établis.

19. Précédemment, les commissions étaient composées, dans le cas de celle de district, du sous-préfet, du chef de village du lieu de situation des parcelles ou droits à constater, d'un représentant du service du cadastre et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3 Décret n° 2006-256); pour les commissions d'arrondissement, de l'administrateur-maire délégué, du chef de quartier concerné, du représentant du cadastre, du représentant de l'urbanisme, du chef de zone du lieu de situation de l'immeuble, d'un représentant des Impôts et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3 Décret n° 2006-256). En fait, sous une forme différente, c'est un peu le même dispositif qui est reconduit.

l'article 15 de la Loi de 2018 lorsqu'il dispose : « *L'immatriculation des terres reconnues par l'État est obligatoire. – La création d'un titre foncier portant sur les terres coutumières, au profit des propriétaires terriens leur confère, de plein droit, la qualité de propriétaires fonciers.* ». En clair, ce dernier état est plus fort que celui de propriétaires terriens, même si, dans les deux cas, on se réfère au même droit, celui de propriété ! Et comme par ailleurs, plusieurs articles de la Loi créent une situation d'incapacité totale de gestion des terres coutumières tant que la reconnaissance et l'immatriculation n'ont pas été réglées...

Cerise sur le gâteau, le législateur a pris une disposition importante pour l'État. « *Pour la constitution des réserves foncières de l'État nécessaires à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social; une rétrocession de dix pour cent (10 %) de la superficie des terres et terrains reconnus est faite à l'État par les propriétaires terriens* » (art. 16 Loi de 2018).

Le tableau de la page suivante présente un résumé de ce dispositif domanial et foncier.

● Organisation administrative

Un ministère est spécifiquement chargé des questions domaniales et foncières, celui des Affaires foncières et de la préservation du Domaine public. L'organisation du ministère est établie par le Décret n° 2005-317 du 29 juillet 2005; le ministère comprend notamment une direction générale de la préservation du domaine public (organisée par le Décret n° 2005-318 du 29 juillet 2005) et une direction générale de la réforme foncière, du cadastre et de la topographie. Le ministère dispose de services déconcentrés au niveau départemental.

L'administration fonctionnellement la plus importante au regard de la Loi de 2018 est celle du Cadastre qui monopolise les actions de reconnaissance foncière, dans toutes leurs dimensions, topographiques comme juridiques.

Il faut ajouter aussi la création, dans la Loi de 2018, du guichet foncier unique. L'article 29 dispose : « *Un guichet unique foncier facilite à cet effet (celui de l'immatriculation obligatoire), l'accomplissement des formalités de création, de délivrance des titres fonciers et de mise à jour des propriétés.* ». Ce texte a été complété, comme prévu à l'article 26 de la Loi de 2018, par un décret d'application : le Décret n° 2019-290 du 10 octobre 2019, portant composition, attributions et fonctionnement du guichet foncier.

Selon l'article 2 de ce dernier texte, « *le guichet unique foncier est une administration publique destinée à l'accomplissement, à bref délai, de l'ensemble des formalités administratives, juridiques, techniques et financières qui concourent à l'immatriculation des propriétés immobilières et des droits immobiliers ainsi que de la mise à jour des titres de propriété* ».

Il est composé de toutes les administrations publiques impliquées dans la procédure de création et de mise à jour des titres fonciers (art. 3). Il est représenté au niveau central (art. 4 Décret précité), et au niveau de chaque département (art. 5). Sous le Titre III, intitulé « Des attributions », figurent six articles qui en pratique énumèrent les attributions, non pas du guichet, mais de chacun des fonctionnaires qui le composent (par exemple, à l'article 7, les attributions du ministère des Finances).

Concrètement, curieusement, alors qu'il s'agit d'une administration publique en charge d'un dossier particulièrement lourd et complexe, il est précisé à l'article 14 que « *le guichet foncier unique se réunit trois (3) fois minimum par semaine pour le traitement des dossiers* ».

Ce traitement inclut une dimension cadastrale, donc topographique, mais comme on l'a indiqué plus haut, elle est élargie au juridique. Et ce traitement inclut aussi une action de publicité foncière (art. 15 du Décret), laquelle malheureusement n'est pas précisée quant à sa durée, or l'article 15 alinéa 4 dispose : « *à l'expiration du délai légal de publicité foncière et si aucune opposition n'a été enregistrée (...)* ». Il s'agit donc d'une condition pour que l'immatriculation puisse être menée à bien. Faut-il aller chercher ce délai dans les textes antérieurs à celui de 2018, à savoir de deux mois à compter du jour de la publication²⁰ ?

Et pour finir sur l'organisation, il faut rappeler l'existence de la commission nationale de reconnaissance des droits fonciers coutumiers mentionnée plus haut.

20. Art. 26 alinéa 1 Loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Congo

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public (1)	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Affectations et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités décentralisées
Domaine de l'État : rural, urbain, suburbain	Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État.	Procédures domaniales spécifiques pour les terrains non mis en valeur et procédures de droit commun (Livre foncier et droit civil) pour les autres	Terrains urbains : <ul style="list-style-type: none"> concession ou permis d'occuper dans les zones loties immatriculés au nom de l'État; la mise en valeur permet la transformation en titre foncier; locations des terrains non lotis. Terrains ruraux : <ul style="list-style-type: none"> concessions si activités pérenne; locations si activités sans emprise permanente sur le sol; permis d'occuper pour occupations personnelles et/ou familiales, pouvant être changé en concession. Cessions, locations, donations...	État : Administration des Domaines et Cadastre. Administration territoriale pour attributions provisoires en zone rurale. Service domanial communal pour les terrains urbains. Guichet foncier unique au niveau central et départemental.
Domaine privé des collectivités (2)	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre/ Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre/ Conservation foncière
Terrains et droits coutumiers	Terrains objet de droits coutumiers	Arrêté de reconnaissance à transformer obligatoirement en titre foncier.	Conventions privées authentifiées administrativement	Commission nationale. Cadastre. Domaine foncier. Circonscriptions et collectivités.

Remarques :

(1) Sous réserve de son existence effective comme questionné plus haut.

(2) Existence non établie.

● Les pratiques

Si l'on considère l'histoire foncière de la République du Congo, on peut estimer, sans ambiguïté, que le dispositif institutionnel n'a jamais eu beaucoup d'effet. « À l'accession du Congo à l'Indépendance, il y a eu comme une indifférence de l'État à régler cette question. (...) Les premières Constitutions du 2 mars 1961 et du 8 décembre 1963 restaient muettes sur la question de la terre (...). Par contre, les Constitutions du 31 décembre 1969, du 24 juin 1973 et du 8 juillet 1979 (...), ont toutes posé le principe de la propriété exclusive de l'État sur les terres. Enfin, en 1983, un code domanial et foncier a été adopté. Ce code est un instrument qui met en exergue le rôle, sur le plan théorique, de l'État congolais dans l'accès à la terre. Malheureusement dans la pratique, ce rôle n'apparaît pas véritablement. (...) L'État a même renoncé à la perception des différentes taxes qu'il aurait dû prélever sur toutes les transactions et autres opérations portant sur les terres rurales. »²¹. Ce constat établi en 1989 par un magistrat congolais, demeure largement d'actualité pour les raisons habituelles; d'une part, l'inadaptation des textes au contexte notamment économique et surtout social; d'autre part, l'insuffisance de moyens des administrations concernées pour être suffisamment présentes sur le terrain.

Les pratiques, organisées autour des détentions coutumières, se sont rapidement structurées, trouvant pour ce faire l'appui des services domaniaux des nouvelles municipalités, notamment dans les zones rurales périurbaines, le dispositif se reproduisant ensuite dans l'ensemble des zones concernées par une demande foncière accrue. Cela explique l'attribution, par exemple, par le service domanial de la mairie, de permis d'occuper. Ce document est alors utilisé comme instrument administratif de validation des droits de « propriété » d'un acquéreur résultant d'une transaction entre personnes privées et portant sur un terrain dit coutumier.

Dans le cas de Pointe-Noire, un dispositif pratique complémentaire a été ajouté, par rapport à la législation de fait : l'intervention de l'Association des Terriens de la Commune de Pointe-Noire, laquelle, reconnue légalement, représente les principales familles foncières coutumières du territoire de la commune et intervient pour valider ou non les opérations foncières menées entre des particuliers et ses membres. Cette même association est le principal interlocuteur de la collectivité locale pour les opérations de lotissement en zone urbaine, pour les extensions de l'agglomération dans les limites du territoire communal. Des pratiques équivalentes, articulées sur des associations identiques, pouvaient aussi être constatées dans l'agglomération de Brazzaville. L'évolution de la Loi foncière pourrait peut-être permettre à ces détenteurs coutumiers de renforcer leurs pouvoirs surtout à la périphérie des zones urbaines.

Au total, dans les zones urbaines et périurbaines où la demande foncière est la plus forte, il faut constater que rien ne peut se faire vraiment sans une intervention des opérateurs dits coutumiers, même si les statuts et pratiques des associations comme celle évoquée à l'alinéa ci-dessus, ne garantissent pas forcément la réalité des droits invoqués. Le résultat, visible pour les observateurs, est que la dimension foncière échappe complètement au contrôle de l'administration avec toutes les conséquences qui peuvent en découler pour la gestion urbaine. Pour illustrer, il est possible de citer un article paru sur le site internet de l'Association DAC (Développer autrement le Congo), le 11 février 2022, sous le titre *Congo-Brazzaville : la problématique actuelle de l'urbanisme à Brazzaville; faut-il construire une nouvelle ville ?* : « Les autres obstacles majeurs à la gestion d'un plan local d'urbanisme est le domaine du foncier. Tout Congolais sait que le domaine du foncier est l'un des principaux verrous. Les municipalités n'ont pratiquement pas de ressources propres. Elles ont le recours de faire payer les permis d'occuper et elles en délivrent des milliers; source de conflit. Ces permis constituent un premier stade vers la légalisation de l'occupation de terrains dont le lotissement s'est effectué selon des procédures extra-légales (les chefs de terre ou leurs ayants droit jouant le rôle de promoteurs fonciers et lotissant à tour de bras dans les périphéries urbaines. Cette pratique conduit à une non-maîtrise de l'urbanisation. La Mairie n'ayant aucune comptabilité et maîtrise du foncier, les propriétaires fonciers profitent de cette faiblesse pour vendre aux Congolais des parcelles dans des zones fragiles. C'est le cas à Kingouari et Kinsoundi, à Makélékélé, Mfilou, Kombo, Talangaï,

21. LIPOU MASSALA Albertine, *Le rôle de l'État dans l'accès à la terre : le cas du Congo*, Communication au colloque international « Le droit et l'accès à la terre en milieu rural », Abidjan, janvier 1989, p. 2.

Kintélé (secteur Itatolo). C'est ainsi qu'on observe des inondations et le développement des ravins dans les quartiers. Si la Mairie avait la maîtrise du foncier, les Congolais ne devaient pas construire dans ces zones fragiles. Comment comprendre, depuis 30 ans, le Maire n'a pas fait construire des égouts et pire, les collecteurs naturels ne sont plus curés? »²².

● Gestion des conflits

La gestion des conflits, même si elle est prévue dans les textes, notamment au niveau judiciaire, demeure largement « administrative » et pratique, compte tenu du fait que la plupart des litiges touchent des terrains dont le statut domanial ou foncier ne fait pas l'objet d'un document administratif officiel.

Ces conflits sont largement situés dans les zones urbaines ou périurbaines car la pression foncière y est beaucoup plus forte, et ils impliquent aussi bien les acteurs publics que ceux coutumiers, lesquels profitent largement d'une certaine absence de gouvernance, pour ne pas écrire mal gouvernance. Il y a donc des litiges liés aux ventes multiples d'une même parcelle, à des problèmes de limites, à des contestations de propriété foncière; alors que dans les zones rurales, la conflictualité consiste plutôt dans des litiges entre les divers usagers, en particulier les forestiers et les agriculteurs.

On constate depuis de nombreuses années (en fait depuis la démocratisation), une multiplication de litiges résultant des transactions foncières privées à référence coutumière ou prétendue telle, les terrains étant revendus plusieurs fois, ou encore étant vendus par une personne ayant abusé de son appartenance familiale pour vendre sans droit un terrain familial ou collectif. Il faut voir là la raison de la demande, relativement forte, des acquéreurs de ces terrains hors système légal, de documents administratifs, notamment permis d'occuper, attestant de leur bonne foi d'acquéreur.

La plupart de ces conflits vont donc devant l'administration territoriale, notamment, devant les sous-préfets ou préfets, lesquels s'appuient normalement sur une commission *ad hoc*, composée de notables et de représentants de l'administration, et qui a pour rôle de rechercher les conciliations et arbitrages possibles. En cas d'échec, il reste théoriquement à aller devant le juge, mais comme dans beaucoup de pays, les personnes concernées hésitent voire s'y refusent totalement compte tenu de leur appréciation de la fiabilité de ce processus (lenteur, coût, caractère aléatoire de la décision à attendre...). Et pourtant, en dépit de ces hésitations, le contentieux en matière foncière représentait, en 1989, la moitié du volume des affaires examinées²³.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

Comme on l'a dit au point précédent, cette intervention des collectivités est le résultat de la dynamique foncière locale et de l'accroissement du pouvoir des municipalités élues, face à la relative absence des services de l'État et à l'indisponibilité des textes de référence. La législation est en effet fort limitée concernant les pouvoirs domaniaux et fonciers des collectivités locales, puisque consistant essentiellement en la Loi n° 31-2003 du 14 octobre 2003, portant détermination du patrimoine des collectivités locales.

L'article 1 permet de prendre la mesure du texte en établissant que : « *Le patrimoine des collectivités locales est l'ensemble des biens relevant des domaines public et privé, propriétés des collectivités locales sur lesquelles elles exercent des droits et des obligations y rattachées.* ».

En ce qui concerne le département, il est compétent pour « *gérer le domaine départemental* » (art. 25 Loi n° 10-2003), le président du conseil en ayant la charge effective en exécution des délibérations du

22. <http://berijc.over-blog.com/article-congo-brazzaville-la-problematique-actuelle-de-l-urbanisme-de-brazzaville-faut-il-construire-une-nouvelle-ville-44719419.html> (consulté le 2 juin 2023). Cependant, les quartiers de Makélékélé et Mfilou sont depuis l'objet d'un projet d'assainissement initié par le gouvernement congolais, Phase 2 du Programme de drainage des eaux pluviales de Brazzaville, en 2018. Ce projet implique le déplacement de certains de ces habitants, et donc pose des questions foncières.

23. LIPOU MASSALA Albertine, *op. cit.*, p. 9.

conseil. Quant au patrimoine départemental, il est réglé par les dispositions de la Loi n° 31-2003 du 14 octobre 2003, portant détermination du patrimoine des collectivités locales. Ce patrimoine départemental comprend donc un domaine public et un domaine privé. Le premier « *comprend notamment – les voies et places publiques, les bâtiments et les ouvrages départementaux, non classés dans le domaine public de l’État; – les équipements et les infrastructures départementaux; – les monuments historiques.* » (art. 4). Ces éléments sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables (art. 7). Le domaine privé, quant à lui, est composé « *de l’ensemble des biens corporels et incorporels, mobiliers et immobiliers, propriétés du département et qui ne font pas partie du domaine public de l’État* » (art. 5). Peut-être aurait-il fallu être plus précis en ajoutant « *domaine public de l’État, du département ou des communes concernées...* ».

C’est d’ailleurs ce qui est fait à propos du domaine privé de la commune. Au demeurant les dispositions relatives au patrimoine communal sont absolument identiques à celles relatives au patrimoine du département, sous réserve d’une adaptation du vocabulaire, le département étant remplacé par la commune.

Autrement dit, les dispositions concernant le département pourraient être, en dépit des incertitudes soulignées, relativement cohérentes si elles ne rentraient pas en conflit direct avec les dispositions exactement identiques relatives au patrimoine communal et aux biens domaniaux et fonciers de la commune²⁴. Le seul moyen de départager les contenus et donc les compétences devient alors la référence territoriale, le département maîtrisant le patrimoine domaniaux et foncier inclus dans ses limites, à l’exclusion des biens de l’État, et surtout de ceux inclus dans les limites communales. Encore une fois, le débat s’applique surtout aux biens non titrés donc non juridiquement appropriés, et plus précisément encore, aux droits coutumiers.

Concernant les communes, la législation n’est guère plus prolix. On retrouve les mêmes affirmations de principe que pour le département, auxquelles on peut ajouter le fait que la commune est compétente pour « *délivrer des autorisations d’occupation des sols* » (art. 30 Loi n° 10-2003²⁵, texte qu’il n’y a pas lieu de considérer comme abrogé) même au regard de la Loi foncière de 2018.

Dans la pratique, ce dispositif demeure assez relativement difficile à mettre en œuvre dans la mesure où il implique une connaissance précise, donc un inventaire des biens constitutifs de ces patrimoines, de ces domaines publics et privés.

Encore une fois, malgré le temps qui passe, on peut rappeler ici que, dès la constitution des municipalités lors de la précédente vague de décentralisation dans les années 1990, celles-ci, au moins pour les plus importantes, ont considéré qu’elles devenaient les maîtres de la terre dans les limites de leur territoire administratif, leurs services techniques se substituant de fait, à défaut de droit, à ceux de l’État. Cette dynamique, parfois conflictuelle, se constate surtout en zone urbaine et dans les zones rurales incluses dans la zone d’influence de la ville.

Cela s’était donc traduit par les pratiques déjà évoquées consistant, pour l’administration municipale, à « *authentifier* » administrativement les transactions entre personnes privées portant sur des terrains, d’habitation, à usage industriel ou commercial, ou encore agricole, dans les limites du territoire municipal, moyennant finances et parfois portant sur des portions de terrain nu à intégrer dans le domaine privé municipal; mais aussi à passer des accords avec les propriétaires fonciers coutumiers pour améliorer la transparence du marché foncier urbain.

24. Art. 4 à 11 de la Loi n° 31-2003.

25. Article 30 Loi n° 10-2003 : « *Les communes ont compétence pour : – élaborer et exécuter les documents d’urbanisme : schémas directeurs et plans communaux d’urbanisme; – délivrer des autorisations d’occupation des sols : autorisations de construire, permis d’occuper, autorisation de lotissement, autorisation de clôture, permis de démolir, autorisation de camping et de caravaning, autorisation de coupe d’arbre, certificat d’urbanisme, certificat de conformité lorsque les documents d’urbanisme ont été approuvés par les services compétents; – élaborer et exécuter le programme local de l’habitat; – assurer la promotion immobilière par la construction de logements sociaux.* ».

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Congo

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Département	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés du département	Non	Revenus du domaine Patente (3)	Non
District	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Commune	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Participation à l'attribution des terrains urbains sur le territoire communal	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus du domaine. • Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État; patente; taxes locales. 	Non
Arrondissement	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Communauté urbaine	CA	Non	Non	Non	Non		
Communauté rurale	CA	Non		Non	Non		
Village	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Quartier	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée...; CA : circonscription administrative.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas de pouvoir gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.

(3) La patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les indications utiles sont fournies principalement par les dispositions de la Loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales. Mais évidemment, il importe aussi de tenir compte des dispositions du Code général des Impôts.

Comme dans presque tous les pays considérés, deux types de ressources peuvent être pris en compte : des recettes fiscales, directement liées au foncier (foncier bâti et non bâti, patente), auxquelles il faut ajouter les droits d'enregistrement, recouverts par les services de l'État et reversés aux communes, ou des taxes locales directement collectées comme par exemple celles résultant de l'occupation provisoire du domaine public; des recettes non fiscales, résultant des services fournis par la municipalité, par exemple, dans le cas qui nous intéresse, par l'authentification des transactions foncières, à l'occasion de l'émission de permis d'occuper, mais aussi de la vente de terrains nus et de la location d'immeubles du domaine privé de la commune.

● Ressources fiscales liées au Code général des Impôts

Pour ce qui relève du Code général des Impôts (édition 2022), on trouve d'abord ce qui se rattache à l'impôt sur le revenu foncier mais aussi et surtout, car moins courante, la taxe sur les terrains d'agrément, les terrains non mis ou insuffisamment mis en valeur, les terrains à bâtir et les terrains inexploités ou insuffisamment exploités. Ces taxes sont établies par les articles 157 et suivants du Code général des Impôts (CGI) : « *Il est établi dans la République Populaire du Congo, des taxes annuelles sur les terrains d'agrément, les terrains non mis ou insuffisamment mis en valeur, les terrains à bâtir et les terrains inexploités ou insuffisamment exploités.* » (art. 157). Mais ces impôts et taxes reviennent au budget de l'État.

Par ailleurs, dans le Code général des Impôts, on trouve également une Deuxième Partie dont le Titre 1^{er} est consacré aux impositions perçues au profit des collectivités.

Le premier article de ce titre, le n° 250, dispose que : « *Il est perçu au profit des Budgets des collectivités décentralisées (communes, régions, districts²⁶) les impôts et taxes ci-après :*

- a) *contribution foncière des propriétés bâties;*
- b) *contribution foncière des propriétés non bâties;*
- c) *contribution des patentes;*
- d) *contribution des licences;*
- e) *taxe régionale;*
- f) *taxe additionnelle au chiffre d'affaires (Abrogé Loi n° 15/94 du 15 juillet 1994);*
- g) *taxe sur les spectacles, jeux et divertissements.* ».

Mais évidemment, ne nous intéressent ici que les points a et b, et dans une moindre mesure c et e.

La contribution foncière des propriétés bâties est réglée par les articles 251 et suivants. « *Il est établie une contribution annuelle sur les propriétés bâties reposant sur des fondations en maçonnerie, telles que maisons, fabriques, boutiques, hangars et usines à l'exception de celles qui sont expressément exonérées par les dispositions des articles 253 à 256 ci-après.* ».

D'autres biens fonciers énumérés à l'article 252 sont également soumis à la contribution foncière des propriétés bâties; on peut citer :

« *1° – les terrains non cultivés employés à usage commercial ou industriel tels que chantier, lieux de dépôts de marchandises, et autres emplacements de même nature, soit que les propriétaires les occupent, soit qu'ils les fassent occuper par d'autres à titre gratuit ou onéreux;*

2° – l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure, dans les conditions indiquées au premier paragraphe de l'article 525 du Code civil, ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ainsi que toutes installations commerciales ou industrielles. ».

Par contre, le CGI prévoit un certain nombre d'exemptions, certaines permanentes, d'autres limitées dans le temps. Par exemple, au titre des permanentes, dans l'article 253, on peut trouver : « *1° – les immeubles appartenant à l'État, aux Collectivités décentralisées, aux organismes internationaux;* *2° – les immeubles appartenant aux Chambres de Commerce à la condition d'être improductifs de revenus;* *3° – les installations qui, dans les ports aériens et maritimes et sur les voies de navigation intérieure, font l'objet de concessions d'outillage public accordées par l'Administration aux Chambres de Commerce ou aux collectivités décentralisées et sont exploitées dans des conditions fixées par les cahiers des charges;* *4° – les ouvrages établis pour la distribution de l'eau potable ou de l'énergie électrique, appartenant aux sociétés nationales de distribution d'eau et d'énergie;* *5° – les édifices affectés à l'exercice public des cultes;* *6° – les édifices affectés à des buts scolaires, sportifs, humanitaires ou sociaux;* *7° – les bâtiments servant aux exploitations rurales, telles que granges, hangars,*

26. Le texte n'a pas été mis à jour concernant les collectivités décentralisées. Comme on l'a déjà écrit, celles-ci sont la commune et le département, plus les cas particuliers de Brazzaville et Pointe-Noire.

écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres, destinés, soit à loger des bestiaux, soit à serrer des récoltes et, dans les mêmes conditions, les bâtiments affectés à un usage agricole par les unions de coopératives agricoles et de coopératives de consommation constituées en conformité de l'article 1^{er} de la loi du 26 Août 1926; (...) ».

« La contribution foncière des propriétés bâties à usage d'habitation est calculée à partir d'un revenu imposable estimé égal à la valeur cadastrale de ces propriétés, sous déduction de 25 % en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. La valeur cadastrale des sols, des bâtiments de toute nature et des terrains visés au sens de l'article 252 – 1^o entre, le cas échéant, dans l'estimation du revenu servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties afférente à ces constructions. ».

L'imposition des propriétés foncières bâties est nécessairement faite dans la commune, la région ou le district où elle est située (art. 260 CGI) ce qui n'apparaît évidemment pas clair dans la mesure où, dans le système actuel, sont collectivités la commune, le département, mais plus la région, or le CGI est celui de 2022!

C'est le propriétaire qui est redevable de l'impôt (art. 261 CGI), mais dans les situations d'usufruit ou d'emphytéose, ce sont les titulaires de ces derniers qui assument la contribution foncière.

Le taux d'imposition est fixé par délibération des Conseils des Communes ou des Régions ou des Districts²⁷ approuvée par l'autorité de tutelle après avis du ministre des Finances, dans la limite du maximum déterminé annuellement par l'Assemblée Nationale lors de la session budgétaire.

● Ressources locales à base foncière hors Code général des Impôts

Elles sont régies par la Loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant régime financier des collectivités locales. Elles peuvent être de natures diverses, comme cela apparaît dans la structure du budget des collectivités organisée par l'article 22 de la Loi précitée; nous intéressent plus spécialement ici les ressources tirées du :

« (...)

a) Domaine privé immobilier

- location de bâtiments administratifs propres à la collectivité;
- produits de carrières;
- produits de droits de pêche, de chasse et de la forêt;
- produits des aliénations;
- produits de délimitation des terrains du domaine foncier;
- location de terrains;
- autres produits du domaine privé immobilier non répertoriés.

(...)

c) Domaine public

- produits des droits de voirie;
- produits des droits de place perçus dans les halles, les foires, les marchés et les abattoirs;
- produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique, les rivières et les ports;
- taxe de publicité;
- droits d'organisation de foires;
- taxe sur les spectacles;
- centimes additionnels aux redevances aéroportuaire et portuaire;
- autres produits du domaine public non répertoriés ».

27. Même commentaire qu'à la note 26.

VI. Le sol et les ressources naturelles

● Régime forestier

Comme on le sait, la forêt, malgré son exploitation active depuis des décennies, occupe une superficie considérable du Congo. On peut donc imaginer l'importance du régime forestier dans l'approche de la question foncière.

Comme dans les domaines déjà examinés, la République du Congo a promulgué, depuis le début des années 2000, de nombreux textes, dont un nouveau Code forestier, objet de la Loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020, portant Code forestier. Ce texte, comme le précédent²⁸, est rédigé notamment pour « définir un domaine forestier national » mais aussi en « fixer les principes fondamentaux d'organisation et de gestion, ainsi que les règles d'exploitation et de commercialisation, applicables aux produits forestiers » (art. 1 Loi n° 33-2020).

Un article de ce nouveau Code mériterait sans doute d'être érigé en principe directeur de celui-ci : « Les collectivités locales, les communautés locales et les populations autochtones expriment leur consentement libre, informé et préalable à l'occasion de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des actions et décisions les concernant en matière d'exploitation et de gestion durable des ressources forestières » (art. 5). Mais évidemment, il faudrait pouvoir apprécier le poids effectif de ce principe ; faute de consentement, que se passe-t-il ? Et plus subtil, que signifie « consentement éclairé » ???

Comme dans beaucoup de textes contemporains, un article, le 2, est consacré à une longue énumération de définitions plus ou moins pertinentes. Par exemple, on notera celle, utile, de la « communauté locale », « groupement de citoyens organisé autour d'une histoire, d'un terroir d'us, de coutumes et d'une communauté de destin », ou encore celle, très intéressante, des « droits d'usage », « Droits qui résultent de la coutume ou des traditions locales par lesquelles la communauté locale ou les populations autochtones peuvent, dans une forêt qui ne leur appartient pas²⁹, soit prélever certains produits, soit se livrer à certaines activités productrices destinées à la vente ou non dans la limite de la satisfaction de leurs besoins économiques vitaux ou coutumiers » ; ces définitions voisinent avec d'autres plus « discutables » comme par exemple celle de la « légalité forestière » ou de la « personne morale de droit public ».

« Constituent le domaine forestier national, les forêts naturelles, les forêts plantées et les terres à vocation forestière » (art. 7 Loi portant Code forestier).

Ce domaine forestier national comprend le domaine forestier de l'État et celui des personnes privées (art. 8 Code forestier). Il n'y aurait donc pas de domaine forestier des acteurs publics autres que l'État, or il est écrit l'inverse à l'article suivant comme on va le voir ci-après.

Concernant plus précisément celui de l'État, en font partie : « le domaine forestier permanent ; le domaine forestier non permanent » (art. 9) ; ce qui, plus précisément, s'organise comme suit : « Sont du domaine forestier permanent les forêts du domaine privé de l'État, les forêts des personnes morales de droit public ; les forêts communautaires » (art. 10 Code forestier). Le texte précise aussi que « les forêts des personnes morales de droit public sont constituées par les plantations que celles-ci ont réalisé sur des terrains leur appartenant ou suite à un transfert de propriété du domaine de l'État, opéré par celui-ci, à leur profit. Elles entrent dans leur domaine privé. » (art. 11 Code forestier). On peut donc en conclure que ne peuvent en faire partie les forêts naturelles, sauf celles transférées du domaine forestier de l'État. On peut donc aussi relever que, pour le législateur, appartiennent au domaine forestier de l'État celles des acteurs publics mais aussi celles communautaires ! Pourtant, juridiquement, les communautés locales ne sont pas identifiées comme des acteurs publics ! Mais il est vrai que les droits coutumiers ne sont pas non plus légalement reconnus.

Les forêts du domaine privé de l'État sont « les forêts de droit privé qui appartiennent à l'État et qui ont fait l'objet d'un classement par décret en Conseil des ministres définissant notamment leurs limites géographiques et déterminant les objectifs de leur aménagement » (art. 22). Ces forêts incluent : « les

28. Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier.

29. Évidemment, on pourrait s'interroger sur la pertinence ou plutôt le sens d'une telle expression dans le contexte coutumier !!

forêts de protection; les forêts de conservation naturelle; les forêts de production; les forêts récréatives; les forêts expérimentales. » (art. 23).

Par contre, « font partie du domaine forestier non permanent, les forêts protégées n'ayant pas fait l'objet de classement » et ces forêts font partie du domaine public de l'État (art. 29).

Les forêts des acteurs publics « ne peuvent faire l'objet d'une aliénation » (art. 14 Code forestier).

L'article 15 précise ce que sont les forêts communautaire en disposant qu'« est considérée comme forêt communautaire : – la forêt naturelle située dans la série de développement communautaire d'une concession forestière aménagée; – la plantation forestière située sur le terroir d'une communauté locale (ou des populations autochtones); – la forêt dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale; – la forêt naturelle se trouvant sur le terroir d'une communauté locale et des populations autochtones, qui a été classée à leur profit ». L'incertitude de la rédaction pourrait justifier nombre de questions. Mais en même temps, on peut s'interroger sur la qualification « communautaire » appliquée à la forêt, dans les dispositions de l'article 16 : « En vue d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la forêt par la communauté locale ou les populations autochtones concernées, un organe placé sous l'autorité du Conseil départemental ou municipal assure le suivi et l'évaluation de la gestion de la forêt communautaire sur la base d'un plan simple de gestion avec la participation des organisations de la société civile; des représentants des collectivités locales, des communautés locales; des populations autochtones concernées et des services administratifs compétents. ».

Les forêts des personnes privées sont régies par les articles 31 à 38 du Code forestier; elles consistent en : « les forêts naturelles privées et dans les plantations forestières privées » (art. 31), « celles qui se trouvent sur le domaine foncier appartenant à des personnes physiques individuellement ou en indivision, ou à des personnes morales de droit privé » (art. 32). Autrement dit, si l'on s'en tient à la Loi foncière de 2018, il faut que les personnes concernées détiennent des titres fonciers. D'ailleurs le législateur insiste, comme en droit foncier, sur l'importance de la propriété foncière légale comme en atteste la rédaction de l'article 33 du Code forestier : « La reconnaissance des droits des propriétaires des forêts privées se fait par l'État conformément à la législation foncière en vigueur »; ce qui est complété par l'article 36 : « Les personnes privées exercent sur les forêts, sises sur des terrains leur appartenant, les droits attachés à la propriété privée. ».

Mais même si les forêts privées sont situées sur des terrains appropriés, cela ne veut pas dire pour autant que les propriétaires sont libres de leurs actions forestières. Les dispositions de l'article 107 du Décret n° 2002-437 fixant les modalités d'application du Code forestier étaient en effet sans ambiguïté : « Les propriétaires des forêts naturelles privées dont les superficies sont supérieures ou égales à 500 hectares sont tenus d'élaborer et de respecter les plans d'aménagement de leurs forêts », ces plans étant soumis à des contraintes rigoureuses et devant être approuvés par le ministère chargé de l'économie forestière. Et on peut penser qu'en l'absence d'un nouveau décret, celui-ci demeure en application, sous réserve de sa compatibilité avec les dispositions de la nouvelle Loi portant Code forestier.

● Régime des mines et des hydrocarbures

Dans le cas particulier de la République du Congo, il paraît nécessaire, outre le droit minier classique, de faire une part au droit des hydrocarbures dans la mesure où ces derniers sont d'évidence la ressource naturelle qui profite le plus au pays.

Le droit minier

Le secteur minier, en République du Congo, est régi par la Loi n° 4-2005 du 17 avril 2005, portant Code minier; mais aussi par un certain nombre de textes complémentaires parmi lesquels il est important de citer la Loi n° 24-2010 du 30 décembre 2010, fixant les taux et les règles de perception des droits sur les titres miniers; ainsi que des textes réglementaires dont le Décret n° 2007-274 du 21 mai 2007, fixant les conditions de prospection, de recherche et d'exploitation des substances minérales, ainsi que celles d'exercice de la surveillance administrative, ou encore le Décret n° 2007-293 du 31 mai 2007, fixant les règles techniques d'exploitation des carrières de géomatériaux. Tout ce dispositif législatif et réglementaire s'appuie sur la Constitution du 25 octobre 2015, et plus précisément dans son Préambule

où on peut lire : « *Il (le peuple congolais) réaffirme solennellement son droit permanent de souveraineté inaliénable sur toutes les richesses nationales et les ressources naturelles comme éléments fondamentaux de son développement.* ».

Ces règles minières sont relativement « classiques », donc celles que l'on trouve généralement, même s'il transparaît clairement que l'État veut affirmer sa toute-puissance sur le secteur minier.

C'est ainsi que l'on retrouve les distinctions entre minerais, substances de carrière, et fossiles. On retrouve également les différents stades de l'activité minière ou de carrière (reconnaissance et cartographie ; prospection ; recherche ; activités d'exploitation) comme objets de différents titres miniers (art. 8 Code minier de 2005). On retrouve aussi la distinction de plus en plus répandue entre exploitation artisanale et industrielle (art. 15).

Plus important pour ce qui nous intéresse, l'alinéa 2 de l'article 16 qui dispose : « *Les droits miniers, même au profit des propriétaires de la surface, constituent des droits distincts de la propriété de la surface.* ». Cette précision est toujours nécessaire dans l'univers civiliste qui lie la propriété du sous-sol à celle du sol.

Le Chapitre Premier du Titre Premier du Livre II du Code est consacré aux « *rapports entre les opérateurs miniers et les propriétaires des surfaces* ». On notera l'utilisation du terme « propriétaires » lequel, comme on l'a vu dans la partie consacrée à la propriété, s'applique à un faible nombre de situations foncières. Même si cela devrait sans doute changer compte tenu des dispositions de la nouvelle Loi foncière de 2018.

Parmi les dispositions utiles au regard du foncier, il convient d'abord de retenir l'article 102 : « *Sous réserve des dispositions de l'article 113 ci-dessous, le droit de prospection, de recherches ou d'exploitation des substances minérales ou fossiles donne autorisation de faire des sondages, d'ouvrir des puits ou galeries, d'installer des machines, des ateliers ou des magasins dans les enclos murés, les cours et les jardins. - Sur les terrains où s'exercent les droits fonciers coutumiers, l'occupation ne peut avoir lieu qu'après que ces droits ont fait l'objet d'une immatriculation ou d'une constatation systématique poursuivie d'office par l'administration.* ». On remarque que les dispositions applicables aux droits coutumiers rejoignent peu ou prou celles prévues par la Loi foncière de 2018.

On retiendra aussi l'article 104 : « *À l'intérieur et à l'extérieur du périmètre minier et sous réserve de déclaration d'utilité publique, l'exploitant des substances minérales ou fossiles peut être autorisé, par arrêté préfectoral, à occuper les terrains nécessaires à son exploitation et aux installations indispensables à celle-ci, y compris : – les installations de secours telles que puits et galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux ; – les ateliers de préparation, de lavage et de concentration de combustibles et de minerais extraits de la mine ; – les installations destinées au stockage et à la mise en dépôt des produits et des déchets résultant des activités visées ci-dessus ; – les canaux, les routes, les chemins de fer et tous les ouvrages de surface destinés au transport des produits et des déchets susvisés ou de produits destinés à la mine.* ». Cet article, comme on peut le constater, présente l'intérêt de préciser (et sans doute de limiter) les droits de l'acteur minier sur des terrains qui ne lui appartiennent pas.

L'article 105 va dans le même sens : « *Les autorisations d'occupation peuvent également être accordées par arrêté préfectoral au titulaire d'un permis de recherches pour l'exécution, à l'intérieur du périmètre de son permis, des travaux de recherches, pour la mise en place des installations destinées à la conservation et à l'évacuation des produits extraits et pour toutes installations destinées à faciliter les activités de recherches.* ».

Mais surtout, beaucoup plus important pour le détenteur du terrain qui peut être confronté à une véritable spoliation, l'article 106 qui dispose que « *Le propriétaire du terrain frappé des servitudes visées aux articles 104 et 105 ci-dessus, peut requérir l'achat ou l'expropriation du terrain si lesdites servitudes en rendent l'utilisation normale impossible. L'acquisition portera dans ce cas sur la totalité du sol.* ».

Petites précisions légales nécessaires, établies à l'article 108 : « *Les arrêtés préfectoraux prévus aux articles précédents ne peuvent intervenir qu'après que les propriétaires et, le cas échéant, les exploitants de la surface, ont présenté leurs observations. – Le bénéficiaire ne peut occuper une parcelle de terrain visée par l'autorisation préfectorale qu'après présentation à l'autorité administrative des mines de l'acte*

attestant le paiement ou caution de payer l'indemnité d'occupation fixée dans les conditions prévues à l'article 112 ci-dessous. – Lorsque l'occupation prive le propriétaire de la jouissance du sol pendant plus d'une année, ou lorsque, après l'exécution des travaux, les terrains occupés ne sont plus, dans leur ensemble ou sur leur plus grande surface, propres à leur utilisation normale, le propriétaire peut exiger du titulaire de l'autorisation d'occuper, l'acquisition du sol en totalité ou en partie, moyennant indemnisation. ».

Il est aussi important de retenir qu'en vertu des dispositions de l'article 113 : « *Les servitudes d'occupation et de passage instituées pour les travaux visés aux articles 102 et 103 ou en application des articles 104 à 112 ouvrent un droit à être indemnisé sur la base du préjudice subi au profit du propriétaire du sol, de ses ayants droit et notamment, des exploitants de la surface. – À cet effet, le propriétaire fait connaître l'identité de ses ayants droit au bénéficiaire des servitudes ou du titre. – À défaut d'accord amiable, le prix du terrain et les indemnités dues à raison de l'établissement des servitudes ou d'autres démembrements de droits réels ou de l'occupation sont fixés comme en matière d'expropriation. – Pour fixer le montant de l'indemnité, le juge apprécie si une acquisition de droit sur ledit terrain a, en raison de l'époque où elle a eu lieu ou de toute autre circonstance, été faite dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. ».*

Et comme cela est presque toujours le cas, si un accord ne peut être établi avec le détenteur du sol, celui-ci peut se voir exproprié par l'autorité publique sur demande de l'acteur minier comme cela ressort de l'article 114 ci-après : « *Malgré les dispositions des articles 102 et 103 ci-dessus, et si l'intérêt général l'exige, l'expropriation des immeubles nécessaires aux travaux et installations visés aux articles 104 et 105 peut être poursuivie tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre d'un titre minier, moyennant déclaration d'utilité publique dans les formes prévues par les lois et les règlements, à la demande du détenteur de ce titre, pour son compte ou celui d'une personne ou société désignée à cet effet. – Une déclaration d'utilité publique peut également être prononcée dans les mêmes formes, notamment, pour le terrain ou les parties de terrain devant supporter : – les canalisations et les installations destinées au transport et au stockage des produits de l'exploitation jusqu'aux points de traitement, de grosse consommation ou d'exportation ; – les aménagements et les installations nécessaires au plein développement de l'exploitation ; – les cités d'habitation du personnel et les usines d'agglomération, de carbonisation, de fonte et de gazéification, ainsi que les centrales, les postes et les lignes électriques, y compris les installations destinées au transport, au stockage ou à la mise en dépôt des produits ou des déchets qui résultent de l'activité de ces usines. – Les voies de communication, les canalisations et installations de transport ainsi déclarées d'utilité publique pourront être soumises à des obligations de service public, dans les conditions établies par le cahier de charges. ».*

Le droit des hydrocarbures

Ce droit spécifique est basé sur la Loi n° 2016-28 du 12 octobre 2016, portant Code des hydrocarbures, ainsi que ses quatre décrets d'application : le Décret n° 2019-342, fixant les conditions et modalités d'exercice de la sous-traitance dans le secteur pétrolier ; le Décret n° 2019-343, fixant les conditions et modalités d'exercice de la prestation de service dans le secteur pétrolier ; le Décret n° 2019-3444, fixant les sanctions liées au non-respect des dispositions relatives au contenu local, dans le secteur pétrolier amont ; le Décret n° 2019-35, portant réglementation de l'emploi, la promotion et la formation du personnel congolais dans le secteur pétrolier ; ces quatre décrets étant tous datés du 15 novembre 2019.

Le Code des hydrocarbures ne contient que peu de dispositions susceptibles de nous intéresser pour la présente fiche. Il est vrai que l'essentiel des sites pétroliers du Congo sont situés off shore, comme on l'exprime si joliment dans la langue des spécialistes.

Les contrats d'hydrocarbures sont considérés comme des contrats miniers, et comme il en est disposé à l'article 9, dernier alinéa du Code pétrolier, « *Les titres miniers ne sont ni cessibles, ni transmissibles. Ils constituent des droits distincts de la propriété du sol, indivisibles et non amodiables. ».*

Le contractant pétrolier, partenaire de l'État, « *peut occuper et utiliser tous les terrains du domaine public situés en dehors des zones urbaines et des zones protégées et raisonnablement nécessaires à la réalisation des opérations pétrolières, tant à l'intérieur du périmètre d'exploration ou du périmètre d'exploitation couvert par le contrat pétrolier que dans les zones adjacentes, notamment pour construire et entretenir les installations nécessaires aux activités de recherche, d'exploitation, de transport, de*

traitement et de stockage suivant la nature des opérations pétrolières » (art. 82 al. 1 Code des hydrocarbures). Comme on l'aura remarqué, il n'est question, dans le texte, que du domaine public et sans dote, sous-entendu, de l'État.

Heureusement, l'article 83 du même Code est un peu plus précis : « *Dans le cadre de l'occupation des terrains nécessaires à la réalisation des opérations pétrolières, le contracteur est autorisé à : – procéder ou faire procéder aux travaux d'infrastructures nécessaires aux opérations d'exploration et d'exploitation (...); exécuter ou faire exécuter les travaux requis pour l'établissement de bornes repères et de bornes de délimitation (...); – prendre et faire ou faire prendre et utiliser moyennant le cas échéant, paiement de redevances appropriées, et sous réserve de la réglementation foncière en vigueur, les substances issues des terrains occupés et notamment, la terre de surface, le bois de haute futaie, l'argile, le sable, la chaux, le gypse, les pierres autres (...).* ».

Et de manière encore plus précise, l'article 84 dispose : « *Les règles foncières d'occupation du domaine public ou privé de l'État et des terrains et propriétés foncières appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé ou relevant de droits coutumiers pour la réalisation des opérations pétrolières sont celles prévues par la législation foncière en vigueur, sous réserve des dispositions de la présente loi, de ses textes d'application et des décrets attributifs.* ». Si on tient compte des règles applicables aux droits fonciers coutumiers en application de la Loi de 2018 examinée plus avant, on comprend bien que l'État peut en fait imposer la règle du jeu.

Et ce, même si on pourrait fort bien imaginer un détenteur foncier, propriétaire du terrain, refusant de mettre celui-ci à disposition du contractant pétrolier, mais l'article 85 du Code est là qui règle le problème : « *L'État prend toutes les mesures utiles pour permettre au contracteur d'occuper les terrains nécessaires à la conduite des opérations* », autrement dit, il pourrait y avoir expropriation. ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Congo

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution de la République du Congo adoptée par référendum le 25 octobre 2015

Organisation administrative et territoriale

- Loi n° 8-94 du 3 juin 1994, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo
- Arrêté n° 3566/MFB/CAB du 14 juillet 1994, portant création de perceptions principales du Trésor
- Loi n° 7-95 du 21 mars 1995, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales de moyen exercice
- Loi n° 9-95 du 25 mars 1995, portant modification de la Loi n° 009-90 fixant l'organisation administrative et territoriale en République populaire du Congo
- Loi n° 16-95 du 14 septembre 1995, portant organisation et fonctionnement des régions et communes de plein exercice
- Loi n° 17-95 du 14 septembre 1995, relative à la répartition des compétences entre les communes de plein exercice, les régions et l'État
- Acte fondamental du 14 octobre 1997
- Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales
- Décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales
- Décret n° 2003-164 du 8 août 2003, portant attributions et organisation de la direction générale du développement urbain, de l'habitat et de l'architecture
- Décret n° 2003-166 du 8 août 2003, portant organisation du ministère de la construction, de l'urbanisme, de l'habitat et de la réforme foncière
- Arrêté n° 196 du 13 octobre 2003, portant attribution, réorganisation et fonctionnement des services municipaux de Brazzaville
- Loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales
- Loi n° 43-2014 du 10 octobre 2014, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

- Loi n° 17-2019 du 21 mai 2019, fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière de santé de base et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune
- Loi n° 15-2019 du 21 mai 2019, fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière d'entretien routier et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune

● Domaines / Foncier

- Décret du 28 juin 1939, sur le domaine public, les servitudes d'utilité publique, le régime des terres domaniales, le régime de la propriété foncière en A.E.F.
- Décret du 20 mai 1955, portant réorganisation domaniale en A.O.F. et A.E.F.
- Décret du 20 juillet 1956, fixant les conditions d'application du 20 mai 1955
- Délibération n° 75-58 du 19 juin 1958, portant organisation du régime domanial en Territoire du Moyen-Congo
- Loi n° 52-83 du 21 avril 1983, portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo
- Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004, portant Code du domaine de l'État
- Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004, fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier
- Loi n° 11-2004 du 26 mars 2004, portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Instruction d'application des dispositions de la loi de finances pour 2001 relatives au régime de la propriété foncière (2001)
- Loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000, portant Régime de la propriété foncière
- Décret n° 2005-514 du 26 octobre 2005, portant organisation et fonctionnement de la commission de conciliation d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret n° 2005-180 du 10 mars 2005, relatif aux attributions du ministre de la Réforme foncière et de la Préservation du domaine public
- Décret n° 2005-317 du 29 juillet 2005, portant organisation du ministère de la Réforme foncière et de la Préservation du domaine public
- Décret n° 2005-318 du 29 juillet 2005, portant attributions et organisation de la direction générale de la Préservation du domaine public
- Décret n° 2005-515 du 26 octobre 2005, fixant les modalités d'occupation du domaine public
- Décret n° 2005-516 du 26 octobre 2005, fixant les conditions d'organisation de l'enquête préalable
- Décret n° 2005-518 du 26 octobre 2005, portant organisation et fonctionnement de la commission nationale d'évaluation des biens du domaine privé de l'État
- Décret n° 2006-255 du 28 juin 2006, portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers (abrogé par le Décret du 26 décembre 2018)
- Décret n° 2006-256 du 28 juin 2006, portant institution, attributions, composition et fonctionnement, d'un organe *ad hoc* de constatation des droits fonciers coutumiers (abrogé par le Décret du 26 décembre 2018)
- Décret n° 2006-257 du 28 juin 2006, fixant à titre exceptionnel les modalités de transformation, des titres précaires de propriété en titre foncier
- Loi n° 24-2008 du 22 septembre 2008, portant régime foncier en milieu urbain

- Loi n° 25-2008 du 27 septembre 2008, portant régime agro-foncier
- Arrêté n° 2051 du 13 juin 2008, fixant à titre transitoire les taxes et frais exceptionnels applicables en matière d'immatriculation des propriétés et des droits réels immobiliers
- Arrêté n° 7557 du 7 octobre 2010, portant interdiction des lotissements des terres issues des droits fonciers coutumiers sur toute l'étendue du territoire national
- Loi n° 5-2011 du 25 février 2011, portant promotion et protection des droits des populations autochtones
- Loi n° 27-2011 du 3 juin 2011, portant création de l'agence foncière pour l'aménagement des terrains
- Décret n° 2011-548 du 17 août 2011, fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière
- Décret n° 2011-836 du 31 décembre 2011, portant approbation des statuts de l'agence foncière pour l'aménagement des terrains
- Loi n° 21-2018 du 13 juin 2018, fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains
- Décret n° 2018-484 du 26 décembre 2018, fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières
- Décret n° 2019-133 du 31 mai 2019, soumettant les affectations des terres à l'approbation préalable du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

● Développement rural

- Loi n° 43-2014 du 10 octobre 2014, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

● Environnement/Ressources naturelles

Eau

- Loi n° 13-2003 du 10 avril 2003, portant Code de l'eau
- Décret n° 2017-256 du 17 juillet 2017, définissant les périmètres de protection des ressources en eau
- Décret n° 2017-255 du 17 juillet 2017, fixant les conditions et modalités des droits de captage des eaux du domaine public

Environnement

- Loi n° 003/91 du 23 avril 1991, sur la protection de l'Environnement

Forêts

- Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier
- Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002, fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts
- Décret n° 2002-434 du 31 décembre 2002, portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier
- Arrêté n° 6378 du 31 décembre 2002, fixant le taux de la taxe d'abattage des bois des forêts naturelles
- Arrêté n° 6379 du 31 décembre 2002, fixant la taxe sur les produits forestiers accessoires
- Arrêté n° 4358 du 22 juillet 2005, portant organisation et attributions des services et bureaux de la direction du Fonds forestier

- Arrêté n° 7702 du 5 décembre 2005, fixant les modalités de collecte et de rétrocessions des recettes forestières
- Décret n° 2006-634 du 26 octobre 2006, portant ratification du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des systèmes écoforestiers d'Afrique centrale et instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale
- Arrêté n° 2862 du 19 avril 2007, portant création des stations de recherche agronomique et forestière
- Arrêté n° 4068 du 31 mai 2007, portant définition des forêts d'attribution des permis spéciaux pour l'exploitation des essences de bois d'œuvre
- Décret n° 2007-300 du 14 juin 2007, portant attributions et organisation du ministère de l'Économie forestière
- Arrêté n° 5053 du 19 juin 2007, définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières
- Arrêté n° 5052 du 19 juin 2007, déterminant les forêts soumises à l'exploitation des bois d'œuvre sur la base des permis spéciaux
- Décret n° 2008-308 du 5 août 2008, portant organisation du ministère de l'Économie forestière
- Loi n° 34-2012 du 31 octobre 2012, portant création de l'agence congolaise de la faune et des aires protégées
- Loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020, portant Code forestier

Mines

- Loi n° 4-2005 du 11 avril 2005, portant Code minier
- Décret n° 2007-274 du 21 mai 2007, fixant les conditions de prospection, de recherches et d'exploitation des substances minérales
- Loi n° 24-2010 du 30 décembre 2010, fixant les taux et règles de perception des droits sur les titres miniers
- Loi n° 2016-28 du 12 octobre 2016, portant Code des hydrocarbures
- Décret n° 2019-342 du 15 novembre 2019, fixant les conditions et modalités d'exercice de la sous-traitance dans le secteur pétrolier
- Décret n° 2019-343 du 15 novembre 2019, fixant les conditions et modalités d'exercice de la prestation de service dans le secteur pétrolier
- Décret n° 2019-3444 du 15 novembre 2019, fixant les sanctions liées au non-respect des dispositions relatives au contenu local, dans le secteur pétrolier amont
- Décret n° 2019-35 du 15 novembre 2019, portant réglementation de l'emploi, la promotion et la formation du personnel congolais dans le secteur pétrolier