

Cadre juridique et institutionnel

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU
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

République démocratique du Congo

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

JUIN 2023

I. Le cadre général

La République démocratique du Congo a accédé à l'Indépendance le 30 juin 1960, après avoir été longtemps sous la tutelle belge (selon des statuts juridiques variables). Devenue un temps Zaïre, pour répondre aux besoins d'une politique d'authenticité initiée par le Maréchal Mobutu, elle est devenue RDC depuis la chute de ce dernier et son remplacement par les Kabila, avec l'appui notamment du Rwanda. Depuis, l'élection du Président Félix-Antoine Tshisekedi a été considérée comme le témoignage d'une évolution démocratique positive, même si les relations entre le dispositif du nouveau Président et les réseaux du précédent apparaissent parfois complexes, pour ne pas dire plus.

La RDC est un pays immense, 2 345 000 km², le troisième du continent; elle est traversée par le fleuve Congo, considéré comme le plus puissant du continent et d'une longueur de 4 320 km, qui n'est qu'une partie d'un réseau hydrographique d'une ampleur proportionnelle à la taille du pays. Ce qui explique le potentiel hydroélectrique des centrales d'Inga. La RDC dispose de ressources naturelles exceptionnelles, à commencer par la forêt qui couvre encore près de 50 % du pays. Selon la FAO, en 2016, le couvert forestier était de 55 %, soit 128 millions d'hectares, les forêts de production représentaient 19,7 millions d'hectares, le taux de variation annuel était de - 0,83 % entre 2010 et 2020; les ressources minières, considérables, ont valu au pays le surnom de « scandale géologique », elles consistent en cuivre (1 million de tonnes par an), diamants, or, cobalt, coltan, charbon, uranium, fer, zinc, manganèse, pétrole, etc.

La population est très nombreuse avec un décompte de 96 784 841 habitants en 2019, un taux de croissance annuel de 3,3 %, et une densité de 41 hab./km² (données 2019), dont environ 65 % pour les zones rurales¹. La population y est très jeune, la moitié de la population a moins de 15 ans. Le pays compte une douzaine de villes millionnaires en nombre d'habitants, dont Kinshasa (presque 13 millions), Mbuji-Mayi (plus de 3,4 millions), Lubumbashi (plus de 2 millions).

Le PIB par habitant demeure faible (562 US\$ en 2018), même si la RDC dispose de ressources très importantes comme on l'a indiqué plus haut. Comme on peut le lire sur le site *PopulationData*, « très riche en ressources naturelles (cuivre, cobalt, or, diamants, charbon, etc.), il (le pays) fait malheureusement partie des pays les plus pauvres du monde car il a été ruiné par des décennies de guerres et de pillages »². L'agriculture représentait en 1998 58 % du PIB, mais ces chiffres sont à nuancer dans la mesure où, à l'époque, le poids relatif du secteur minier avait fortement baissé compte tenu des conditions politiques.

1. <https://www.populationdata.net/pays/republique-democratique-du-congo/> (consulté le 19 décembre 2022).

2. Même site que note précédente.

II. L'organisation administrative territoriale

La situation en la matière est singulière, directement liée à la situation politique qui prévaut dans le pays depuis de longues années. Et pourtant, par rapport à 2009, il y a eu évolution car des élections locales ont eu lieu, à plusieurs reprises, et donc, il ne serait plus possible aujourd'hui d'écrire comme dans l'édition précédente : « *Il n'y a plus de pouvoirs publics locaux dans la mesure où il n'existe plus d'organes délibérants élus depuis la réforme de 1998.* ». L'organisation administrative territoriale est donc aujourd'hui une « complexité » associant les représentations de l'administration territoriale de l'État et celles des pouvoirs locaux de divers niveaux. Cette administration demeure donc très largement celle de l'État, même si celle-ci est largement « théorique » dans la mesure où se sont établies, au rythme des violences et des années, de multiples « autonomies publiques locales » qui fonctionnent comme s'il n'y avait pas d'État central. Cette situation est en train d'évoluer lentement, avec une reprise progressive du contrôle par l'État, mais on est encore loin aussi bien d'un État omniprésent que d'un système décentralisé dans lequel l'État partagerait des compétences avec des collectivités locales.

Il y a donc, aujourd'hui, une situation complexe dans laquelle non seulement le dispositif administratif n'est pas encore pleinement établi conformément à la Constitution et à la législation (celle-ci étant en cours d'évolution); mais en outre l'État, avec un dispositif relativement déconcentré mais rarement ou mal présent, doit partager certains pouvoirs avec les régions, mises en place par la Constitution de 2006. En effet, dans le cadre constitutionnel mis en place par ce dernier texte, qui est marqué par le choix d'une certaine dose de « fédéralisme », les régions se sont vu attribuer certaines compétences législatives, par exemple dans le secteur domanial et foncier. Pour Sébastien Melmoth : « *Après avoir longtemps effleuré l'idée de décentralisation, la République démocratique du Congo (RDC) vient de franchir le pas : la Constitution qui a créé en 2006 la III^e République instaure un système institutionnel où les régions se voient attribuer un rôle pivot dans l'administration du territoire* »³; cette analyse est pour le moins discutable car, d'un point de vue théorique, cette régionalisation n'est pas une décentralisation mais une forme de fédéralisme puisqu'il y a un partage de souveraineté notamment pour la production de la loi. Mais il faut nuancer cette approche théorique; comme l'écrit Grégoire Bakandeja, « (...) *le constituant de 2006 a évité de trancher entre le fédéralisme et l'unitarisme en consacrant l'expression d'autonomie des provinces et du découpage territorial* »⁴.

Ainsi qu'en dispose l'article 3 de la Constitution : « *Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. – Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. – Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources, économiques, humaines, financières et techniques. – La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'État et les provinces sont fixés par une loi organique.* ». Un des intérêts de cet article est d'établir de manière certaine que les provinces ne sont pas des entités décentralisées mais bel et bien des entités particulières, entre la déconcentration et la décentralisation mais aussi avec une place singulière.

On se retrouve donc dans un dispositif d'administration territoriale original, avec trois niveaux de pouvoirs :

- >> l'État central et déconcentré;
- >> les provinces autonomes, disposant d'une certaine autonomie législative;
- >> les entités décentralisées.

3. MELMOTH Sébastien, « République démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit », in *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, pp. 75-85.

4. AKANDEJA Grégoire, « La nouvelle constitution de la République démocratique du Congo : sources et innovations », in *Annales de la Faculté de Droit; édition spéciale Droits de l'Homme*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2008, pp. 215-259.

● L'État central et déconcentré

Ainsi que cela est précisé dans l'Exposé des motifs de la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces : « *La constitution du 18 février 2006 proclame le caractère uni et indivisible de la République démocratique du Congo. Elle institue deux échelons d'exercice du pouvoir, le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ainsi que d'autres circonscriptions administrées.* ».

L'organisation de l'État est donc d'abord marquée par cette grande division entre celui-ci et les provinces, caractérisée institutionnellement comme on le verra au point de la page suivante, mais en même temps appuyée sur la répartition des compétences ressortissant de la Constitution ; certaines sont propres à l'État (art. 202 de la Constitution), d'autres sont réservées exclusivement aux provinces (art. 204), d'autres encore sont partagées (art. 203 de la Constitution).

Les mécanismes administratifs doivent donc être adaptés en conséquence, l'État ayant la charge de mettre en place un dispositif déconcentré approprié pour gérer ses propres compétences, au minimum au niveau provincial, puis infra-provincial en fonction des services devant assurer l'exercice desdites compétences. Et dans le cas des compétences partagées (celles prévues à l'article 203), il serait nécessaire de fixer les modalités du partage et de sa mise en place effective.

Et le découpage administratif est soumis aux dispositions de la Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces (qui remplace donc le Décret-Loi du 8 octobre 1997, portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives). Ce texte de 2010 doit donc tenir compte de la base de l'administration territoriale qui est la dualité État-provinces.

L'État est divisé en provinces ; les provinces comprennent des entités décentralisées et des circonscriptions administratives, qui sont donc aussi celles de l'État : « *La Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. – Le Territoire, le Quartier, le Groupement et le Village sont des entités déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique* » (art. 3 Loi n° 10/011 du 18 mai 2010).

« *Le Territoire est un échelon d'impulsion, de coordination, d'appui conseil et d'inspection de l'action de l'État et de la Province* » (art. 4 Loi n° 10/011) ; il est créé par décret du Premier Ministre, « *après consultation par référendum des populations des Territoires concernés* » ; il est dirigé par un Administrateur nommé par le Président de la République sans qu'il soit prévu une consultation de la population. L'Administrateur et ses Assistants sont placés sous l'autorité du Gouverneur. « *L'Administrateur de Territoire est le représentant de l'État et de la Province dans sa juridiction* » (art. 9 Loi n° 10/011). « *L'Administrateur de Territoire peut, par délégation du Gouverneur de province, exercer la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées de son ressort* » (art. 11 Loi n° 10/011).

Autre circonscription administrative, le Quartier est « *un échelon administratif de base de la commune* » (art. 16) ; il est créé « *sur proposition du Bourgmestre (de la commune concernée) et après avis conforme du conseil communal* » par arrêté du Gouverneur de Province, selon des modalités qui devaient être fixées par décret du Premier Ministre, ce texte étant introuvable. Le Quartier est dirigé par un Chef de quartier assisté d'un adjoint. Ils sont nommés par arrêté du bourgmestre, et sont placés sous son autorité.

Le Groupement vient ensuite. L'article 25 de la Loi n° 10/011 le définit comme « *toute communauté traditionnelle organisée sur la base de la coutume et érigée en circonscription administrative, sous l'autorité d'un chef désigné conformément à la coutume, reconnu par le pouvoir public. Il est subdivisé en villages.* ». Il existe aussi le « *Groupement incorporé* » qui est celui qui se trouve « *dans les limites d'une commune* », qui garde son organisation et prend alors le statut de Quartier. Le Groupement est créé, à l'initiative de l'autorité coutumière, après consultation de la population concernée, par le Premier Ministre, « *conformément à la coutume locale* ». Il est dirigé par un Chef de Groupement placé sous l'autorité du Chef de Secteur, du Chef de Chefferie ou du Bourgmestre selon le cas.

Enfin, au plus bas niveau se trouve le Village. Il « est toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou des usages locaux et dont l'unité et la cohésion interne sont fondées principalement sur les liens de parenté et de solidarité » (art. 30 Loi n° 10/011). Il est dirigé par un Chef désigné conformément aux règles coutumières ou aux usages locaux. Il est reconnu par décision de l'administrateur du Territoire où est installé le Village et il est placé sous l'autorité du Chef de Groupement.

● Un dispositif singulier : les provinces autonomes

Cela explique un dispositif singulier dans lequel les provinces sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et disposent de compétences exclusives (art. 204), notamment les finances locales, la santé et l'éducation, et certaines actions économiques (dans le secteur minier), et de compétences partagées incluant le tourisme, les droits civils et coutumiers, l'administration de la justice, etc. (art. 203). À ce titre, elles sont bien des entités politiques distinctes de l'État puisque le partage de compétences nationales suggère l'idée de souveraineté législative au moins partielle, ce qui est le cas comme on le verra plus loin. Comme il est aussi indiqué dans l'Exposé des motifs de la Loi n° 08/012, « la complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part, et entre les institutions provinciales de l'autre, rend indispensable l'élaboration d'une loi fixant les principes fondamentaux devant régir la libre administration de la province ainsi que l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques, conformément à l'article 123 de la constitution ».

Le régime institutionnel et juridique des provinces est institué, outre par les dispositions constitutionnelles y relatives, par la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, mais aussi par la Loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province. Comme l'indique l'Exposé des motifs de ce dernier texte, « celle-ci (la Conférence des Gouverneurs) est un cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national. Sa mission est d'émettre des avis et de formuler les suggestions concrètes sur la politique à mener et la législation à élaborer ».

Comme en dispose l'article 2 alinéa 1 de la Loi n° 08/012, « la province est une composante politique et administrative du territoire de la République ». Elle a la personnalité juridique, et l'autonomie de gestion.

Le découpage administratif de la province est fixé par la Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces. De par ce texte disparaissent les anciennes subdivisions qu'étaient le District et la Cité.

La province est subdivisée en villes et territoires (art. 4 Loi n° 08/012, mais aussi art. 2 Loi n° 10/011), plus concrètement en zones urbaines et en zones rurales. La ville est subdivisée en communes, lesquelles sont divisées en quartiers et/ou en groupements incorporés. Le territoire est divisé en communes, secteurs et/ou chefferies, ces deux derniers étant divisés en groupements, ces derniers étant divisés en villages.

« La Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. – Le Territoire, le Quartier, le Groupement et le Village sont des entités déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique » (art. 5 Loi n° 08/012) (art. 3 Loi n° 10/011 du 18 mai 2010).

Les provinces disposent d'organes spécifiques, appropriés à leur statut institutionnel :

- >> une instance délibérante, l'Assemblée provinciale, à compétence législative, qui peut voter des « édits » qui ont valeur de loi à l'échelle de la province concernée, dans les domaines de compétence qui lui sont reconnus par la Constitution. L'Assemblée provinciale élit le Gouverneur et le Vice-gouverneur de la province. L'Assemblée contrôle le gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux mais aussi locaux (art. 7 Loi n° 08/012). Elle est composée de députés provinciaux, certains élus au suffrage universel direct et secret pour cinq ans, d'autres étant cooptés (au maximum 10 % du nombre total de députés de l'Assemblée);

>> un gouvernement provincial, organe exécutif, composé du Gouverneur et du Vice-gouverneur, élus pour cinq ans par l'Assemblée provinciale en son sein ou en dehors, mais aussi des ministres provinciaux (un nombre maximum de dix) qui sont désignés par le gouverneur. « *Le gouverneur de province représente le Gouvernement central en province.* » (art. 63 Loi n° 08/012), et à ce titre, « *Dans les matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central, le Gouverneur de province coordonne et supervise les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central* ».

En vertu de l'article 28 de la loi précitée, « *il (le Gouverneur) dispose de l'Administration publique en province. À ce titre, tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité* ». Comme on le comprend, le Gouverneur est aussi le chef des services déconcentrés de l'État dans sa province. Évidemment cela pourrait surprendre, sinon choquer, mais il faut se rappeler que dans la décentralisation, les plus hauts responsables des exécutifs locaux sont en même temps les représentants de l'État.

L'assemblée provinciale peut légiférer, outre sur les matières de sa compétence exclusive, sur « *des matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central de la province* ». Mais « *tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit* » (art. 34 Loi n° 08/012). Font partie de ces compétences concurrentes celles relatives aux droits fonciers et miniers, à l'aménagement du territoire, aux eaux et forêts (art. 36 Loi précitée).

Les provinces sont aujourd'hui au nombre de 26 (y compris Kinshasa qui a le statut provincial). Toutes ces dispositions constitutionnelles devront être confirmées par un dispositif législatif organique et ordinaire permettant une clarification des institutions et de leurs compétences, mais aussi établissant les modalités de mise en œuvre des principes constitutionnels.

Mais, comme indiqué plus haut, selon la Constitution, en son article 3, il faut distinguer entre les provinces et les entités décentralisées qui devraient être la ville, la commune, le secteur et la chefferie ; ce sont ces dernières qui constituent le dispositif décentralisé.

● Les entités décentralisées

Comme on l'a mentionné plus haut, en vertu de l'article 3 de la Constitution, mais aussi en vertu des articles 5 de la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 et 3 de la Loi n° 10/011 du 18 mai 2010, les entités décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Et comme on l'aura compris, ces entités décentralisées doivent fonctionner dans un univers administratif complexe partagé entre l'État et les Provinces en fonction des compétences propres de chacun, mais aussi de celles partagées.

Le régime juridique de ces entités décentralisées est fixé notamment par la Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

L'article 5 de cette Loi reprend le contenu déjà connu des dispositions constitutionnelles et légales évoquées ci-dessus : « (...) *La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. – Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.* ».

La Ville est donc la première de ces entités. Sa définition légale n'est pas évidente : « *Aux termes de la présente Loi, il faut entendre par Ville : 1) tout chef-lieu de province ; 2) Toute agglomération d'au moins 100 000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un Décret du Premier Ministre aura conféré le statut de ville* » (art. 6 Loi n° 08/016). En fait, la partie la plus importante de cet article est assurément le point 2 relatif au caractère plutôt urbain de l'entité. La Ville dispose de deux organes : un délibérant, le Conseil urbain, et un exécutif, le Collège exécutif urbain. Le premier est composé de membres élus selon les modalités fixées par la loi électorale. « *Le Conseil urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain notamment : (...) les actes de disposition d'un bien du domaine privé de la ville, et les actes de désaffectation d'un bien du domaine public de la ville* » (art. 11 Loi précitée). C'est ce même Conseil urbain qui élit le maire et les maires

adjoints. Le Collège exécutif urbain « est l'organe de gestion de la Ville et d'exécution des décisions du Conseil urbain » (art. 28 Loi précitée). Il est composé du Maire, du Maire-adjoint (élu par le Conseil urbain en son sein ou en dehors) et de trois échevins urbains, lesquels sont « désignés par le Maire au sein ou en dehors du conseil urbain en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire » (art. 30 Loi précitée). Le Collège exécutif urbain notamment exécute les lois, les édits, les règlements et les décisions de l'autorité supérieure ainsi que les décisions du Conseil urbain, et il est chargé d'un certain nombre d'actes, notamment d'administrer les propriétés de la ville et de conserver ses droits (art. 39 Loi précitée).

La Commune est définie par l'article 46 de la Loi n° 08/016 : « Aux termes de la présente loi, il faut entendre par commune : 1) tout chef-lieu de territoire; 2) toute subdivision de la Ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20 000 habitants à laquelle un décret du Premier Ministre aura conféré le statut de commune. ». La commune est divisée en quartiers et/ou en groupements incorporés, mais il est important de retenir que « les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en commune » (art. 6 Loi précitée). Comme les autres entités décentralisées, la commune dispose de deux organes, un délibérant, le Conseil communal, l'autre exécutif, le Collège exécutif communal. Les membres du Conseil communal sont élus par la population de la commune. Ils sont appelés Conseillers municipaux. Le Conseil délibère sur les matières d'intérêt communal, notamment « les actes de disposition des biens du domaine privé de la commune » (art. 50 Loi précitée). Quant au Collège exécutif communal, organe de gestion de la commune et d'exécution des décisions du conseil communal, il est composé « du Bourgmestre, du Bourgmestre adjoint, et de deux autres membres appelés Echevins communaux » (art. 50 Loi précitée). Les deux premiers sont élus au sein ou en dehors du conseil communal, les échevins étant désignés par le Bourgmestre au sein du conseil ou en dehors. Le Collège exécutif communal assure l'accomplissement des tâches d'intérêt communal, notamment « gérer le patrimoine de la commune et conserver ses droits » (art. 59 Loi précitée).

Enfin, restent le secteur et la chefferie. La loi précitée les met sur le même plan dans l'article 65 qui dispose : « Le secteur ou la chefferie est une subdivision du territoire. ». Ce qui se traduit par deux définitions :

- >> d'une part, celle du secteur, à l'article 66, qui dispose : « Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un Chef investi par les pouvoirs publics. ». Le secteur « est administré conformément aux dispositions de la présente loi. Toutefois, les groupements coutumiers qui le composent, conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la présente loi et la loi portant statut des chefs coutumiers » (art. 66 Loi n° 08/016);
- >> d'autre part, la chefferie ainsi définie à l'article 67 : « La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur la base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics. – Elle est administrée conformément aux dispositions de la présente loi et à la coutume, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire ni aux lois ni aux édits, ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs. ». On note la différence fondamentale entre secteur et chefferie : dans le premier cas, il faut une communauté hétérogène, dans le second elle doit être homogène, ce qui correspond évidemment à la notion de chefferie en fonction de la diversité des modalités institutionnelles possibles.

Le secteur ou la chefferie dispose de deux organes : d'une part, le Conseil de secteur ou de chefferie, d'autre part, le Collège exécutif. Le premier est une instance délibérante dont les membres sont élus conformément à la loi. Le Conseil délibère sur les matières d'intérêt local (art. 73 Loi précitée). C'est le Conseil qui élit le chef de secteur et le chef de secteur adjoint selon les modalités fixées par la loi électorale. À l'opposé, le chef de la Chefferie est « désigné selon la coutume. Il est secondé par trois Echevins de chefferie » (art. 74 Loi précitée). Quant au Collège exécutif, de Secteur comme de Chefferie, il « est l'organe de gestion du secteur ou de la chefferie et d'exécution des décisions de son conseil ».

Les actes des autorités territoriales décentralisées sont soumis à la tutelle du Gouverneur de province qui peut déléguer cette compétence à un Administrateur de territoire. La tutelle peut s'exercer sous la forme d'un contrôle *a priori* ou d'un contrôle *a posteriori* selon la nature de l'acte concerné. Les premiers sont plutôt ceux qui touchent aux questions financières, fiscales, et patrimoniales.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation en RDC

Entité souveraine	Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
ÉTAT						
PROVINCE (26 provinces dont Kinshasa)	Circonscription de l'État		Non	Non		
		Collectivité territoriale et Entité autonome politiquement	Oui	Oui	Assemblée provinciale	Gouvernement provincial (Gouverneur et Gouverneur adjoint élus et « nommés » par État, plus ministres provinciaux nommés)
		Ville (96)	Oui	Oui	Conseil urbain	Collège exécutif urbain (Maire, Maire adjoint, élus, plus trois échevins nommés)
	Territoire, entité provinciale		Non	Non		
		Commune (607)	Oui	Oui	Conseil communal	Collège exécutif communal (bourgmestre, adjoints, élus, échevins)
		Secteur (472)	Oui	Oui	Conseil de secteur	Chef de secteur
		Chefferie (264)	Oui	Oui	Conseil de chefferie	Chef de chefferie
	Quartier/Village/Groupement		Non	Non		

Remarques :

Le tableau traduit la complexité de cette architecture qui n'est pas seulement administrative et territoriale mais aussi d'organisation « souveraine décentralisée » du pouvoir, les autorités congolaises ayant toujours refusé de rentrer dans une logique fédéraliste.

Comme on l'aura compris à la lecture des alinéas précédents, la dimension coutumière est largement présente dans le dispositif d'administration territoriale, et cela explique que le législateur congolais ait mis en place une législation *ad hoc*. Le statut des chefs coutumiers a été établi par la Loi n° 15/015 du 25 août 2015, fixant le statut des chefs coutumiers. À propos de ce texte, on peut faire quelques remarques. La première concerne le lien étroit établi par le législateur entre l'administration territoriale légale et l'univers coutumier. C'est ainsi qu'à l'article 1^{er} de la Loi, il est précisé que le texte « s'applique au : 1) chef de chefferie ; 2) chef de groupement ; 3) chef de village, désigné conformément à la coutume

locale », mais aussi qu'« est chef coutumier, toute personne désignée conformément à la coutume locale, reconnue par les pouvoirs publics et chargée de diriger une entité coutumière ». Par ailleurs, on peut remarquer aussi que « l'exercice des attributions de chef coutumier est subordonné à : 1) l'existence d'une entité territoriale reconnue; 2) la présence d'une population; 3) l'intronisation conformément à la coutume locale; 4) l'investiture et la reconnaissance par les autorités publiques compétentes » (art. 6 Loi n° 15/015).

Dans ses missions telles que définies à l'article 10 de la Loi précitée, « le chef coutumier assure la pérennité des coutumes et la bonne marche de sa juridiction (...) » et à ce titre, il exerce des attributions diverses, notamment celle « de veiller, conformément à la loi, à la protection des espaces fonciers qui relèvent des terres des communautés locales ». Également, et c'est important, « le chef coutumier règle les conflits coutumiers qui surgissent entre différentes communautés de son entité et en informe sa tutelle ou sa hiérarchie » (art. 26 Loi précitée).

III. L'organisation domaniale et foncière

Malgré toutes les velléités de procéder à une réforme foncière, qu'elles soient à l'initiative d'acteurs publics comme le PNUH basé à Nairobi ou d'ONGs, le système domaniale et foncier repose toujours sur un texte fondamental, la Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Ce texte est complété par un certain nombre d'autres, certains anciens (par exemple l'Ordonnance du 12 novembre 1886 sur la saisie immobilière), d'autres plus récents, qui constituent le Code foncier, tel qu'il a été publié par le *Journal officiel de la République*, sous la forme du numéro spécial du 5 avril 2006. On doit ici souligner cette situation très particulière qui présente l'avantage de régler le problème habituellement rencontré de déterminer quels sont les textes qui demeurent applicables en la matière. Même si, évidemment, on peut regretter de ne pouvoir disposer d'un recueil à jour, même si les textes concernés sont très peu nombreux et souvent mineurs au regard de la complexité des enjeux juridiques fondamentaux comme l'Arrêté interministériel n° 105/CABMINAFFONC2017 du 20 novembre 2017, portant réglementation des procédures de transfert des propriétés et réduction du délai de traitement des dossiers fonciers.

En même temps, il faut remarquer que le dispositif se réfère constamment à une culture juridique civiliste, mais belge, ce qui entraîne parfois des particularités de langage qui doivent être expliquées pour éviter les malentendus; cette même approche belge explique la structure de la Loi de 1973 qui traite de l'ensemble des biens et pas seulement de ceux fonciers, comme cela se retrouve par exemple également au Burundi.

Le droit foncier congolais tel qu'il résulte de la Loi de 1973 est fondé sur un principe général simple, établi par l'article 53 qu'il convient de citer ici : « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État.* »⁵. Ce qui est en cohérence avec le principe constitutionnel exposé dans l'article 9 de la Constitution selon lequel « *L'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental* », mais évidemment Propriété et Souveraineté ne sont pas synonymes⁶. Comme le rappelle le Professeur Lukombe Nghenda dans son ouvrage de référence sur les biens, ce choix politique est justifié par l'Exposé des motifs de la Loi de 1973 lequel « *précise qu'en posant une pareille règle, le nouveau régime juridique "constitue une rupture définitive et radicale avec le*

5. Ce qui doit être compris comme signifiant « *que l'État congolais a seul, un pouvoir suprême et direct sur tout le sol congolais et qu'il ne peut ni transférer ce pouvoir à quelqu'un d'autre ni le partager avec une autre personne ni le perdre au profit d'un tiers qui aurait usé du sol pendant longtemps. Ce pouvoir est donc supérieur à tout droit de jouissance ou d'occupation que les autres personnes peuvent se prévaloir sur une portion du sol congolais. Ainsi, l'État étant le seul propriétaire de toutes les terres de la RDC, il est techniquement parlant, impropre que les autres personnes prétendent aussi être propriétaires des terres qu'ils détiennent à tel ou tel autre titre. Celles-ci sont titulaires des droits de jouissance, lesquels sont de droit de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'État* »; Maître NSOLOTSI MALANGU, *Vulgarisation de la Loi foncière de RDC*, Kinshasa, 2017, p. 3.

6. « *Ce droit de propriété foncière ne se confond pas avec la souveraineté étatique par laquelle l'État a droit d'imposer la loi ou la volonté politique sur tout son territoire* »; Maître NSOLOTSI MALANGU, *ibid.*

régime légal des terres de l'époque coloniale. Rupture mais pas refus de s'inspirer de certaines solutions spécifiques pratiquées par le régime colonial, notamment en matière d'emphytéose. Rupture aussi, mais en respectant, dans une mesure compatible avec l'intérêt général, les droits acquis" »⁷.

Les idées fondamentales de ce système foncier sont les suivantes :

- >> uniformisation du droit foncier en domaniaisant toutes les terres y compris celles dites « indigènes » ;
- >> reconnaissance aux particuliers de droits de jouissance uniquement, ces droits étant subordonnés à la mise en valeur des terrains objet desdits droits ;
- >> établissement de la valeur juridique des droits de jouissance comme fondement de garanties foncières permettant un accès aisé au crédit ;
- >> possibilité pour l'État de déléguer ses pouvoirs de gestion foncière de l'ensemble des terres domaniales à des organismes publics ou privés, notamment pour faciliter l'aménagement du territoire ;
- >> rassemblement dans un seul texte de toutes les dispositions éparses pour en faciliter l'application.

Une autre idée force de la Loi est de distinguer les droits fonciers (sur le sol), régis par le régime foncier, des biens immobiliers autres que les terres régis par des règles spécifiques. Cela correspond évidemment au nouveau statut des terres qui, comme indiqué ci-haut, appartiennent toutes légalement à l'État, ce qui justifie des règles particulières.

Pour résumer la situation, nous nous trouvons devant une situation originale dans laquelle il n'existe plus l'opposition entre droits domaniaux et droits fonciers, mais, puisque toutes les terres sont propriété de l'État, une seule catégorie de terres, celle des terres domaniales. De ce socle juridique unique vont découler tous les statuts possibles mais qui, soulignons-le, seront nécessairement conditionnés par l'appropriation foncière étatique.

On va donc se trouver face à un dispositif singulier, incluant donc un domaine public, mais aussi pour le reste, un domaine privé et des terres coutumières.

● Les terres domaniales

Comme indiqué plus haut, le droit sur le sol appartient exclusivement à l'État (art. 53 Loi de 1973) ; dès lors, les personnes désireuses d'obtenir un droit foncier ne peuvent disposer que de droits démembrés de celui de propriété détenu par l'État, à commencer par celui de concession qui peut être perpétuel. C'est partant de ce rappel qu'il faut aborder la question de la domanialité.

Selon l'article 54 de la Loi n° 73-021, « *Le patrimoine foncier de l'État comprend un domaine public et un domaine privé* ». La répartition entre les deux catégories est organisée par l'article 55 : le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public ; « *toutes les autres terres constituent le domaine privé de l'État* ». On retrouve là un dispositif au demeurant très classique relativement au domaine. Mais le contenu spécifique de ces domaines va être réglé non plus par le régime foncier mais par le régime immobilier qui est l'objet du Titre II de la Loi (art. 208 et suiv.).

Le domaine public

Comme on l'a indiqué ci-dessus, le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public, ce qui était déjà la règle adoptée par la loi belge dans le souci, rappelé par le Conseil colonial belge dans son Rapport de 1912, de protéger tous les biens de la Colonie, que ceux-ci soient destinés à un service public ou affectés à l'usage du public.

Cette présentation est évidemment insuffisante pour permettre une identification aisée des dépendances de ce domaine. Le législateur belge avait donc proposé au rythme des années les éléments constitutifs (dépendances) de ce domaine et répondant aux critères généraux de classification. Cette approche est celle aussi du législateur congolais. C'est ainsi que l'article 16 de la Loi n° 73-021 (telle que modifiée et complétée par la Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980) dispose que le lit des lacs, celui des cours

7. LUKOMBE NGHENDA, *Droit civil, les biens*, Publications des Facultés de Droit des Universités du Congo/Université de Kinshasa, Kinshasa, 2003, 1259 p., p. 80.

d'eau navigables (flottables ou non), font partie du domaine public. Il en va de même de l'eau de ces cours d'eau et lacs, mais aussi des nappes souterraines. Et on retrouve donc, en pratique, la distinction entre le domaine public naturel et celui artificiel.

Il faut noter pour terminer sur le domaine public que la doctrine congolaise règle la question de la propriété de celui-ci : l'État congolais est bien propriétaire de ce domaine, même s'il ne peut pas en disposer sans déclassement préalable et même si ce déclassement, donc le transfert au domaine privé ne rendrait pas pour autant le sol aliénable. Par contre, le déclassement au profit du domaine privé permettrait d'accéder aux concessions immobilières et autres droits comme on le verra ci-après. Par ailleurs, on doit s'interroger sur le domaine public des autres acteurs publics ; ceux-ci ne devraient pouvoir en être que les gestionnaires puisque légalement seul l'État peut détenir la propriété de la terre, quel que soit le statut de celle-ci.

Le domaine privé

Il occupe évidemment une place très importante dans cette analyse car en définitive, il englobe les terres relevant du domaine privé détenues par des personnes publiques comme celles détenues par des personnes privées. Et il est le passage obligé pour accéder à un droit sur la terre qui ne pourra être que de jouissance sous l'une ou l'autre forme juridique comme indiqué ci-après.

Le passage obligatoire par une concession

L'article 57 de la Loi n° 73-021 dispose que ces terres peuvent faire l'objet : d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire, ou d'une servitude foncière.

La concession est définie par la loi comme « *le contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds* » (art. 61). La concession peut être à titre gratuit ou à titre onéreux. Toutes les concessions sont soumises à une obligation de mise en valeur qui est fixée par l'article 58. Autre condition générale, toute concession foncière doit être établie par un certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base. Les conditions d'attribution et notamment de mise en valeur de la terre varient selon que celle-ci est rurale ou urbaine (incluse dans les limites d'une entité déclarée urbaine). L'attribution d'une concession ne peut être faite qu'après une procédure spécifique, variable selon le type de concession demandée, incluant notamment une enquête qui « *a pour but de constater l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession* » (art. 193), et permettant la délimitation sur place du terrain demandé. L'enquête permet donc d'enregistrer les oppositions éventuelles ou les demandes d'inscription de droits qui devront être réglées avant attribution du terrain.

Il faut tenir compte pour ce faire de la distinction entre les terres urbaines et celles rurales. Les premières sont celles « *comprises dans les limites de villes administratives ainsi que des entités ou agglomérations déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières en vue de l'application de la loi foncière* »⁸, hormis Kinshasa, objet d'un régime particulier. Ces terres urbaines ne peuvent être concédées qu'après avoir fait l'objet d'un lotissement préalable, sauf exception⁹. Les terres rurales, quant à elles, ne peuvent être concédées par l'État qu'après une procédure préalable d'enquête avec l'avis final du Gouverneur de la province sur la situation des terrains.

L'autre distinction capitale dans les terres du domaine privé est celle entre les terres de droit écrit et celles dites coutumières. Maître Nsolotshi propose cette analyse de la distinction : « *Les terres affectées aux usages et services publics, les terres concédées et les terres loties sont des terres de droit écrit, tandis que les restes de terres (les plus vastes d'ailleurs) sont des terres coutumières.* »¹⁰. Le régime juridique de ces dernières sera examiné plus loin.

8. NSOLOTSHI MALANGU, *op. cit.*, p. 5.

9. Les terres urbaines non loties peuvent, à titre exceptionnel, être concédées par un arrêté spécial du gouverneur de province ou du ministre national en charge des affaires foncières (et non pas le ministre provincial), portant création et concession d'une parcelle de terre urbaine non lotie spécifiquement identifiée.

10. NSOLOTSHI MALANGU, *op. cit.*, p. 5.

Selon l'article 69 de la Loi de 1973, en attendant que la procédure de concession puisse être finalisée, l'autorité administrative compétente peut autoriser le demandeur à occuper provisoirement le terrain, à ses risques et périls, les délimitation et bornage devant être réalisés, mais sans que le futur concessionnaire puisse opérer la mise en valeur. Mais par contre, pour les terres rurales, l'occupation provisoire est une obligation préalable pour toute demande de concession d'une terre inculte, à usage agricole ou pastoral, de plus de dix hectares, pour une durée de cinq ans (art. 154 et 155 Loi précitée).

Il est aussi très important de noter, au regard de la sécurité foncière, que les droits de jouissance concédés, comme les charges, ne peuvent pas être prouvés par le titre, autrement dit l'acte écrit, qui les a constitués ! La condition *sine qua non* pour les établir est qu'ils aient fait l'objet d'un enregistrement permettant de dresser un certificat d'enregistrement. Comme en dispose l'article 59 de la Loi foncière, « toute concession foncière ou toute propriété privée des immeubles par incorporation envisagée séparément du fonds, n'est légalement établie que par certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base », ce que confirme l'article 219 de la même Loi disposant que « le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'État »¹¹. On retrouve ici la logique fondamentale du titre foncier qui ne peut être créé que s'il y a une base juridique légalement établie, par exemple par un contrat, mais qui, une fois établi, devient la preuve inattaquable de la situation juridique enregistrée. Encore une fois, on voit ici concrètement une conséquence du choix fondamental de politique foncière consistant à réserver au seul État l'accès à la propriété foncière.

Comme indiqué ci-haut, plusieurs formes de concessions peuvent être proposées ouvrant la porte à différentes modalités d'occupation.

La concession perpétuelle

« La concession perpétuelle est le droit que l'État reconnaît à une personne physique de nationalité zairoise, de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fonds et de forme prévues par la présente loi » (art. 80 Loi n° 73-021). Si la concession porte sur un fonds non mis en valeur, elle doit être accordée par un contrat de location avec une option de transformation en concession perpétuelle après réalisation de la mise en valeur du terrain selon les conditions prévues au contrat. Dans le cas inverse, un simple contrat de concession suffit. La concession perpétuelle est cessible et transmissible, mais seulement entre les personnes physiques de nationalité congolaise. Autrement dit, on se trouve bien dans une situation de propriété mais l'objet n'est pas la parcelle définie comme un « bien-surface » mais comme le droit de concession perpétuelle. Une nouvelle fois, on peut constater ici un exemple évident de l'importance qui s'attache, lorsqu'on évoque le droit de propriété, à la nécessité de traiter de son objet et pas seulement de la « propriété », terme incertain qui fusionne de manière abusive le droit lui-même et le bien qui en est l'objet. Une illustration supplémentaire de cette interprétation peut être trouvée dans l'article 96 de la Loi selon lequel « le titulaire de la concession perpétuelle a la pleine jouissance du fonds. Il est propriétaire de tout ce qui s'y incorpore aussi longtemps que dure son droit de jouissance sur le fonds. ». Dans le même sens, on peut noter que selon l'article 101, une des causes de la fin d'une concession perpétuelle est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les concessions ordinaires

À côté de la concession perpétuelle, on trouve les concessions ordinaires qu'il convient de mettre au pluriel car, sous ce vocable, le législateur congolais a en fait repris les droits démembrés de celui de propriété du Code civil : selon l'article 109 de la Loi foncière de 1973, on peut donc trouver dans cette rubrique l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage et la location foncière, autrement dit l'une des formes de droits réels qui résultent d'un démembrement du droit de propriété, lequel appartient exclusivement, sur le fonds, à l'État. Il faut surtout souligner ici le vocabulaire utilisé, la concession renvoyant à une forme contractuelle de gestion de la propriété, ce qui se retrouve dans les anciennes colonies belges,

11. Il peut être utile de signaler ici qu'en RDC ce certificat d'enregistrement peut être primaire, celui établi pour enregistrer l'acte de concession initial, ou secondaire, celui établi pour enregistrer un droit issu d'une mutation du droit foncier initial. Pour ce faire, il est nécessaire que l'acte qui fonde la mutation soit passé en la forme authentique (acte notarié ou acte passé devant le conservateur foncier). Et pour compléter cette information, l'acte secondaire ne peut être établi que s'il y a eu un acte initial ou primaire.

alors que dans les ex-colonies françaises, la concession est un acte administratif domanial spécifique, à côté des droits réels évoqués ci-dessus. Il faut ajouter certaines conditions spécifiques à certains terrains ou contrats. Notamment, l'article 154, particulièrement important, prévoit que les terrains ruraux ne peuvent être concédés qu'après avoir fait l'objet d'un titre d'occupation provisoire d'au moins cinq ans, pendant lequel la mise en valeur doit être réalisée.

Les charges pouvant grever les droits de concession

Parmi ces charges susceptibles d'affecter le droit de concession, on peut trouver :

- >> les servitudes foncières, imposées sur un fonds de terre pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds (art. 169 Loi n° 73-021), par exemple la servitude de passage. Ce sont des dispositifs classiques qui ne méritent donc pas d'autre commentaire ici ;
- >> l'hypothèque, même si celle-ci ne s'appuie pas sur un droit de propriété comme cela est classique ; le régime juridique est celui habituel de l'hypothèque, légale ou judiciaire. La question reste posée de la possibilité d'une hypothèque conventionnelle, autrement dit d'une hypothèque résultant d'une clause contractuelle, comme par exemple dans un contrat de prêt bancaire ;
- >> le bail ou contrat de louage de biens, qui peut être commercial (auquel cas il est régi par l'Ohada) ou civil (Loi du 31 décembre 2016 et art. 227 Loi foncière).

● La propriété privée

Si l'on tient compte du fait que toutes les terres appartiennent au seul État, *a priori* la question de la propriété privée ne devrait pas se poser en RDC. Comme l'écrit un juriste congolais : « *L'État étant le seul propriétaire de toutes les terres de la RDC, il est techniquement parlant, impropre que les autres personnes prétendent aussi être propriétaires des terres qu'ils détiennent à tel ou tel autre titre. Celles-ci sont titulaires des droits de jouissance, lesquels sont de droit de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'État.* »¹².

L'existence du droit de propriété est néanmoins affirmée dans la Loi n° 73-021, à l'article 14, selon une rédaction classique : « (...) *le droit de disposer d'une chose d'une manière absolue et exclusive, sauf les restrictions qui résultent de la loi et des droits réels appartenant à autrui* ». Jusqu'à la Loi n° 73-021, le principe d'appropriation individuelle des terres était admis, portant sur les terres enregistrées au nom de leurs propriétaires.

Toute la question revient donc à celle de savoir sur quelle « chose » peut porter la propriété. Depuis la Loi de 1973, la propriété ne peut porter que sur les seuls biens devenus immeubles par incorporation à un bien attribué en jouissance à une personne juridique, puisque le texte distingue clairement la propriété foncière de celle immobilière visant les immeubles par incorporation (forêts, arbres et plantes non détachés du sol, ainsi que les fruits et récoltes dans les mêmes conditions), les immeubles par destination et les droits de créance visant à acquérir un droit réel sur les immeubles précédents (art. 208 Loi précitée).

Le sort des droits de propriété foncière existant antérieurement à la promulgation de la Loi n° 73-021 a été réglé par la Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, notamment en son article 4 modifiant l'article 369 de la Loi n° 73-021 : « *Tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les zaïrois, personnes physiques, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est converti, pour autant qu'il ait été matérialisé par une mise en valeur conforme aux lois et règlements, en un droit de concession perpétuelle, telle que réglée par les articles 80 à 108 ci-dessus (...)* ». Remarquons ici que le même article propose des modalités de conversion, toujours au profit des seuls « zaïrois » (désormais Congolais), personnes physiques, pour des terrains concédés et dont la mise en valeur n'a pas pu être réalisée, en totalité ou en partie, dans des conditions très spécifiques par exemple pour raison de force majeure ou de cas fortuit, cet état devant pouvoir être prouvé (art. 369.6).

12. M^e NSOLOTSHI MALANGU, *Précis de droit foncier congolais*, Kinshasa, novembre 2017, p. 3.

● Les terres coutumières

L'importance de la question coutumière est illustrée par l'énorme quantité de références documentaires relatives disponibles, proportionnelles aux réalités constatées. Comme l'écrivent Nsolotshi Malangu, Muembo Nkumba et Kasonga Mutombo, « *observations et études démontrent que la quasi-totalité des terres occupées en RDC sont détenues et exploitées sur la base des coutumes et des usages locaux, et seulement près de 2 % des terres congolaises font l'objet des concessions octroyées et enregistrées par l'État. En outre, les cours et tribunaux congolais connaissent en majorité, des conflits fonciers dont la plupart consiste dans la négation ou la réclamation d'un droit foncier acquis en vertu de coutume ou d'usage local.* »¹³.

Bien évidemment se pose la question de l'existence des droits coutumiers à partir de la Loi de 1973 et notamment de l'article 387 qui dispose que « *les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi des terres domaniales* ». On mesure là l'importance du problème qui se pose en République du Congo, alors Zaïre, concernant le droit des terres. Comme l'écrit un spécialiste congolais de la question : « *Il n'est plus un secret pour personne que jusqu'au 20 juillet 1973, en matière de régime juridique des biens, la vie juridique du Congo était caractérisée par le déchirement entre le droit traditionnel et le droit moderne. Il s'agissait là de deux systèmes de pensée juridique apparemment et souvent profondément opposés. (...) Appuyé sur l'État moderne auquel il est indispensable, le droit moderne était donc assuré de l'emporter. Néanmoins, il est permis de constater à nos jours que la part du droit traditionnel est encore trop importante en Afrique, dans la vie juridique africaine et congolaise, pour que déjà à notre temps, nous puissions jeter dans l'histoire du droit la pensée juridique traditionnelle.* »¹⁴. Et l'auteur avait raison ; ce que l'évolution du droit constitutionnel a confirmé, comme on va le voir ci-après¹⁵.

Le débat sur le droit de propriété dans le système foncier coutumier avait connu, au Congo belge, les mêmes oppositions de points de vue que chez les juristes français. Mais le problème ne semblait plus devoir se poser dans le contexte de la Loi de 1973 dès lors que celle-ci écarte, à titre de principe général, toute propriété sur le sol autre que celle de l'État. Ainsi que le souligne M^e Nsolotshi, les terres coutumières « *peuvent donc, à tout moment, être loties, concédées ou affectées par l'État, pour devenir des terres de droit écrit* »¹⁶ ! Ce qui, au demeurant, est vrai pour toutes les terres puisqu'elles sont toutes domaniales. Mais il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir dans quelle mesure ces droits coutumiers peuvent fonder un droit de concession, notamment perpétuelle. Pratiquement, il semble que la procédure de reconnaissance prévue pour l'attribution d'une concession permette d'enregistrer l'existence de droits coutumiers non contestés comme base de l'attribution du terrain en jouissance perpétuelle. Du moins, juridiquement, *a priori*, rien ne s'y oppose. Cela explique sans doute le fait que dans ces procédures, comme on le dira plus loin à propos des pratiques, il est pratiquement toujours nécessaire qu'une procédure parallèle soit menée avec les chefs coutumiers pour espérer voir aboutir une attribution administrative non contestée. Mais dans le même temps, on peut se demander ce qui pourrait inciter des détenteurs coutumiers, installés parfois depuis de nombreuses générations, à se préoccuper d'obtenir une concession qui devra ensuite être enregistrée ! Comme on ne cesse de le dire et de l'écrire, cela est long, compliqué, onéreux, sans compter que cela n'a pas forcément de sens, sauf si une menace quelconque plane sur les droits fonciers parcellaires concernés¹⁷.

13. NSOLOTSHI MALANGU, MUEMBO NKUMBA et KASONGA MUTOMBO, *Statut et protection juridiques des droits fonciers en vertu de coutume et usages locaux en République démocratique du Congo*, <https://www.leganet.cd/Doctrine/textes/DroitCiv/Droitdesbiens/article%20Nsolotshi%20Malangu.2013.pdf> (consulté le 13 janvier 2024).

14. LUKOMBE NGHENDA, *op. cit.*, p. 89.

15. Article 153 de la Constitution du 18 février 2006 : « *Les cours et tribunaux (...) appliquent (...) la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.* ».

16. NSOLOTSHI MALANGU, *op. cit.*, p. 6.

17. On sait que le « papier » dans l'univers de la communauté locale (traditionnelle) n'a pas vraiment d'utilité ; les institutions coutumières, les liens sociaux communautaires sont là pour garantir les droits, notamment fonciers, qui existent dans cet univers limité mais connu et reconnu, et surtout légitime.

La Loi agricole, plus précisément la Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011, portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, est venue d'une certaine manière confirmer la valeur juridique de ces droits coutumiers, en particulier dans son article 18 : « *Il est reconnu à chaque communauté locale les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres conformément à la loi. – L'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale constitue son domaine foncier de jouissance et comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale.* » ; et 19 : « *L'exercice collectif ou individuel de ces droits ne fait pas l'objet d'un certificat d'enregistrement.* ». Comme on peut le remarquer, ces dispositions sont au demeurant conformes à celles de la Loi de 1973, à travers des rédactions différentes.

● Organisation administrative

Comme on l'aura compris, l'organisation administrative doit tenir compte des modalités constitutionnelles, et en particulier de la singularité de la province dans le dispositif national.

On peut donc dire que :

- >> au niveau national, outre le Président de la République, on trouve le ministre en charge des Affaires foncières (art. 181 Loi foncière de 1973), qui est en outre en charge des lotissements et des arrêtés de concessions dans la Ville de Kinshasa, du contrôle des Gouverneurs de province. Un département ministériel est en charge des affaires foncières, notamment l'affectation et la distribution des terres. Pour l'organisation territoriale de cette administration, celle-ci est implantée dans les régions sous la forme de « circonscriptions foncières » dont les limites sont celles des régions, la Ville de Kinshasa constituant une circonscription foncière spécifique ;
- >> au niveau provincial, on trouve les Gouverneurs de province, chargés notamment des lotissements, de la signature des contrats de concessions, du contrôle des administrations foncières déconcentrées. En outre, depuis la Loi agricole citée plus haut, d'autres institutions ont été créées qui peuvent intervenir en matière foncière (pour le respect des règles de la Loi agricole) comme par exemple les Conseils consultatifs de l'agriculture, non seulement au niveau national comme en dispose l'article 8 de la Loi agricole :
 - « *Le Gouvernement institue le Conseil consultatif national de l'agriculture comme cadre de concertation sur toutes les questions relatives à l'agriculture,*
 - *Le Conseil regroupe tous les intervenants publics et privés à l'activité agricole y compris les communautés locales,*
 - *Un décret délibéré en Conseil des ministres en fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement.* » ;mais aussi au niveau infranational, d'abord provincial : « *Article 9 : Le Gouverneur de province met en place le Conseil consultatif provincial de l'agriculture.* » ; puis dans les entités décentralisées, comme en dispose la suite du même article 9 : « *Il en assure l'implantation dans les entités territoriales décentralisées. – Ce Conseil constitue entre autres une instance de conciliation des conflits de terres agricoles.* » ;
- >> au niveau des circonscriptions foncières déconcentrées, dont la liste est établie légalement, les Conservateurs des titres immobiliers (on notera qu'il n'est pas question de conservateurs fonciers ce qui est en cohérence avec la loi), reçoivent les demandes de terres, les instruisent, préparent les contrats de concessions, dressent les certificats d'enregistrement des contrats de concessions, conservent la documentation y afférente. En effet, comme en dispose l'article 222 de la Loi n° 73-021, « *Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières (...). Les immeubles sont enregistrés au bureau de la circonscription dans laquelle ils sont situés.* », l'article 223 complétant : « *Chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers.* ». Matériellement, cette gestion administrative implique la mise en place, pour chaque circonscription, d'un registre dit « livre d'enregistrement » (équivalent du livre foncier du système Torrens), d'un registre à souches dit « registre de certificats » pour la délivrance de ces derniers (l'équivalent des titres fonciers), et d'un registre-répertoire des personnes auxquelles les certificats sont délivrés (fichier des propriétaires) ;

>> Enfin, les services du Cadastre sont, comme ailleurs, chargés des travaux de délimitation des terrains, de bornages, avec toutefois une spécificité due à la Loi agricole, consistant dans la mise en place d'un Cadastre agricole. Ainsi l'article 13 de la Loi agricole dispose-t-il : « *Le gouverneur de province met en place, conformément aux normes nationales, un cadastre agricole ayant pour mission notamment de :*

- a) *proposer à l'autorité foncière l'octroi de concessions d'exploitation agricole;*
- b) *assurer la bonne administration des terres destinées à l'exploitation agricole;*
- c) *constater la mise en valeur des terres agricoles;*
- d) *conserver les documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation agricole.*

Il en détermine l'organisation et le fonctionnement. ».

On doit ici rappeler que les droits d'occupation provisoire autrefois délivrés par les autorités publiques territoriales (villes, secteurs, territoires, communes) ne sont plus autorisés, à commencer par les droits d'occupation provisoire. Ce qui n'empêche pas qu'il en existe encore un certain nombre utilisés dans le marché foncier. L'article 390 alinéa 1 de la Loi de 1973 dispose en effet qu'« *à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le droit d'occupation constaté par le livret de logeur ou par tout autre titre équivalent délivré dans une ville ou une zone de la République est supprimé* »¹⁸.

Cette organisation, compte tenu de la situation politique globale, demeure pour l'instant assez virtuelle, du moins comme mode d'organisation d'un service de l'État central, ce qui n'empêche pas la tenue, dans un certain nombre de « circonscriptions », des documents prévus par la Loi de 1973, même si cela ne se fait pas forcément dans le cadre national légalement établi.

Il faut par ailleurs souligner une particularité de la Loi n° 73-021, article 182, qui permet que les terres soient gérées par des organismes publics créés à cet effet. L'article 183 fixe par ailleurs les conditions formelles d'attribution des concessions sur les terres domaniales, la procédure elle-même étant fixée par les articles 190 à 203.

● Les pratiques foncières

Comme le constate LUKOMBE, « *depuis le 20 juillet 1973 jusqu'à nos jours, les particuliers congolais, moins dans les villes et plus dans le milieu rural, exercent dans la pratique des droits sur les terres, comme s'ils sont toujours propriétaires des terres (...)* », et même si l'administration passe des actes d'attribution avec des conditions de mise en valeur dans une stricte conformité avec les textes, « *la réalité tout aussi criarde est que les particuliers détenteurs et bénéficiaires desdits actes, outre cela, sont amenés à négocier encore d'autres actes tels les contrats de vente des terres avec les chefs des communautés parentales africaines pour avoir la paix et exploiter avec quiétude les droits obtenus* »¹⁹.

Cette situation est confirmée par toutes les recherches menées sur le sujet jusqu'à aujourd'hui, y compris dans les zones urbaines, par exemple dans beaucoup de quartiers de Kinshasa²⁰. Dans certains cas, elle est d'ailleurs rendue encore plus complexe par le fait que la négociation doit également être menée avec les autorités publiques locales, les institutions coutumières encore existantes, éventuellement les politiciens locaux (députés et autres sénateurs) et pas seulement les représentants de l'administration de l'État en charge du dossier.

18. La Loi prévoit également que les nationaux qui détenaient de tels droits, sous réserve que les conditions légales soient réunies (par exemple lotissement), pouvaient demander leur conversion en droit de concession perpétuelle.

19. LUKOMBE NGHENDA, *op. cit.*, p. 83.

20. On pourra consulter sur ce sujet un article très intéressant de Inge WAGEMAKERS, Oracle MAKANGU DIKI et Tom DE HERDT, intitulé « Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa », in *L'Afrique des Grands Lacs*, 2009-2010, pp. 175-200.

Trois études publiées sur la région du Sud-Kivu, même ponctuelles, avaient permis une bonne illustration de cette situation des pratiques²¹. Les auteurs de ces travaux s'entendaient pour souligner « *le vide juridique créé par l'absence jusqu'à ce jour de l'ordonnance devant préciser le régime des terres rurales*²². Ainsi, les interprétations de la loi dite foncière divergent et les acteurs recourent soit aux mécanismes coutumiers, soit aux mécanismes du droit écrit, soit aux deux, pour se sécuriser tant bien que mal dans un contexte où les gros poissons mangent les petits »²³. Les insuffisances des pratiques locales étaient également soulignées : délimitation incertaine des espaces dans la mesure où aucun document, à part le témoignage, ne permet d'identifier et de localiser chaque parcelle ; déliquescence des instances locales de régulation de la vie des paysans. Ce qui se traduisait par le fait que « *la population considère que les autorités coutumières gèrent de plus en plus la terre en irresponsables et spoliateurs ou en tout cas, en complices des spoliateurs* »²⁴. Cela reste vrai même si, comme d'autres travaux le montrent, un certain nombre de chefferies comme celle de Kabare, proche de Bukavu au Sud-Kivu, fonctionnent dans le respect des dispositifs et règles traditionnelles.

Dans un autre ordre d'idées, le fait que « *les gouverneurs de province (et le ministre des affaires foncières) ne veillent pas sur leur pouvoir foncier en laissant les conservateurs signer fréquemment des contrats de concession (et surtout des contrats de location foncière)* »²⁵ illustre une autre dérive courante de la gestion foncière publique. Les acteurs publics compétents ne respectent pas les règles. Il existe de très nombreuses formes de ces dérives.

Par exemple, comme le mentionne M^e Nsolotshi dans son étude, « *il est très déplorable de constater que, en pratique beaucoup de gens préfèrent saisir directement le conservateur des titres immobiliers pour solliciter le certificat d'enregistrement de terrains qu'ils occupent sans aucun contrat de concession. Certains conservateurs trompent généralement, en donnant de fausses références de contrat de concession dans les certificats. (...) Malheureusement, par ignorance ou corruptions les magistrats sont généralement indifférents et impuissants pour décourager ce comportement* »²⁶.

Dans le même genre, on pourrait raconter les détails d'une opération foncière assez courante au Kivu (nous en avons noté maints exemples au Sud-Kivu) qui consiste, alors que l'on est un fonctionnaire attributaire d'un domicile de fonction, à en diviser le jardin, s'il y en a un évidemment, et à vendre le lot ainsi créé, l'opération étant généralement validée à la conservation des titres fonciers alors qu'il s'agit bel et bien d'une vente d'une parcelle du domaine privé de l'État.

● Les conflits fonciers

Le foncier, en RDC autant qu'ailleurs, est générateur de très nombreux conflits que le dispositif législatif ne contribue pas à simplifier, bien au contraire, puisque le monopole de la propriété du sol entre les mains de l'État a pour effet de créer des situations multiples de contournement des textes, mais aussi de négociations parallèles qui, lorsqu'elles ne sont pas menées conformément aux règles qui les justifient, sont autant de sources de litiges, ces derniers ne pouvant pas être réglés par les tribunaux conformément à la loi. Ces conflits sont en outre amplifiés dans les zones où se trouvent des ressources minières puisqu'on se trouve alors face à des intérêts complètement opposés portant sur l'accès au même terrain.

Mais ce qui caractérise le plus les conflits fonciers dans le pays est le fait qu'ils se traduisent souvent par des situations qui s'apparentent à des guerres civiles plus ou moins marquées, voire à des conflits avec des populations de pays voisins. La situation dans le nord-est du pays, depuis de longues années, est par exemple celle de multiples conflits largement provoqués par les tensions foncières extrêmes du

21. À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière; leçons tirées d'une enquête parcellaire à Mwanda/Katana, janvier 2006, 43 p.; À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière; leçons tirées des enquêtes parcellaires menées dans la plaine de Ruzizi, janvier 2009, 32 p.; et À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière; leçons tirées des enquêtes parcellaires menées à Kamituga, janvier 2009, 24 p.; CEGEC/Université catholique de Bukavu.

22. L'Ordonnance annoncée de l'article 389 concernant les droits de jouissance coutumiers.

23. Étude Ruzizi, p. 29.

24. *Ibid.*, p. 25.

25. M^e NSOLOTSI MALANGU, *Vulgarisation de la Loi foncière de RDC*, op. cit., p. 10.

26. M^e NSOLOTSI MALANGU, *ibid.*, p. 36.

Rwanda et dans une moindre mesure du Burundi. Cette situation est attestée « diplomatiquement », récemment, par les annonces françaises relatives à la situation dans le Kivu et le Haut-Zaïre, annonçant une intervention dans le secteur du foncier. De multiples travaux écrits existent sur le sujet comme celui publié en 1997 par Paul MATHIEU sous l'intitulé « Enjeux fonciers, violences et prévention des conflits ; réflexions à partir du cas du Kivu, 1940-1994 »²⁷.

De manière plus « apaisée », c'est aussi le dispositif domanial qui peut être mis en cause. Encore une fois nous recourons au « témoignage » de M^e Nsolotshi : « *Cela est à la base de nombreux conflits fonciers en ce sens que d'une part, le pouvoir d'établissement du certificat n'est plus séparé et dépendant du pouvoir concédant, et que d'autre part, les conservateurs ne respectent pas les conditions de validité des contrats de concession qui garantissent aux tiers le respect et la considération de leurs droits préexistants. Par exemple, on constate aujourd'hui des certificats d'enregistrement délivrés par les conservateurs des titres immobiliers sur base des simples PV de constat de mise en valeur des terrains, sans qu'il y ait eu préalablement des contrats de concessions foncières proprement dit.* »²⁸.

Mais pour finir il faut aussi insister, comme l'a fait Justice et Paix, une ONG, en 2019, sur les conflits spécifiques entre agriculteurs et éleveurs qui « *représenteraient une menace pour la paix et la sécurité des populations locales* » de Fizi (Est du Congo), mais pas seulement puisque si on continue la citation, on peut lire « *nous allons nous concentrer sur la question des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs de Fizi, ce type de conflit foncier étant l'un des plus fréquents en RDC* »²⁹.

La Loi agricole, déjà citée, a prévu en ce domaine des dispositions spécifiques, au moins pour les conflits fonciers portant sur des terres agricoles. On peut citer l'article 26 : « *Les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant l'organe consultatif prévu à l'article 9 de la présente loi.* », mais aussi l'article 27 : « *La procédure de conciliation interrompt le délai de prescription prévu en droit commun dès la réception de la demande de conciliation par l'organe consultatif prévu à l'article 9 de la présente loi. – En cas de non-conciliation, la demande est introduite devant la juridiction compétente dans un délai maximum de trois mois à compter de la réception du procès-verbal de non-conciliation par la partie diligente.* ».

● Les ressources locales à base foncière (fiscalité et redevances)

Les ressources fiscales à base foncière se limitent aux impôts sur la superficie des concessions foncières (donc des terrains détenus à un titre ou un autre, à l'exception de la propriété). L'imposition est fixée selon un taux variable selon le lieu de situation de la concession³⁰. À défaut de Code des Impôts³¹, il faut se référer à des lois diverses et concernant notre sujet, à l'Ordonnance-Loi n° 69-006 du 10 février 1969, telle que modifiée par les textes subséquents.

Selon le « Code des Impôts », article 1^{er}, « *il est établi un impôt réel direct sur les bases suivantes : – la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties situées en République démocratique du Congo* », texte qui doit être temporellement situé, avant la Loi foncière de 1973 qui a exclu la propriété privative foncière pour la remplacer par des droits de jouissance concédés. C'est donc ceux-ci qui devraient

27. MATHIEU Paul avec la collaboration de S. MUSANGU et A. MAFIKIRI TSONGO, in *Echos du Cota*, n° 77, 1997-4, pp. 7 à 12.

28. NSOLOTSHI MALANGU, *op. cit.*, p. 10.

29. Justice et Paix, « Conflits fonciers : le mal qui gangrène les terres congolaises », disponible sur [justicepaix.be](https://www.justicepaix.be/Conflits-fonciers-le-mal-qui-gangrene-les-terres-congolaises/) (Belgique francophone) : <https://www.justicepaix.be/Conflits-fonciers-le-mal-qui-gangrene-les-terres-congolaises/> (consulté le 19 décembre 2020).

30. Informations sur le site : <https://www.investindrc.cd/fr/Regime-fiscal> (consulté le 10 décembre 2022).

31. Pour comprendre cette affirmation, il est utile de citer ici un fiscaliste congolais, Jean-Marie F. MBOKO DJ'ANDIMA, qui a élaboré un substitut de Code préfacé comme suit : « *En l'absence d'un "Code des impôts", œuvre du législateur lui-même, l'Administration des Impôts s'est mise à produire périodiquement une collection des textes fiscaux, législatifs et réglementaires. À partir des ordonnances-lois édictées en 1969, la Direction des Contributions a en effet publié un Code des contributions en 1983. Ensuite, la Direction Générale des Contributions a mis en circulation un autre Code des contributions en 1989. Enfin, l'actuelle Direction Générale des Impôts a produit un dernier Code des impôts en 2003. C'est avec des intervalles assez longs que ces publications administratives ont été réalisées. Cependant, la vitesse d'édiction des mesures fiscales dans un contexte économique changeant n'a pas permis à l'Administration des Impôts, partagée par son objectif premier de mobilisation des recettes, de mettre sur le marché un Code toujours à jour.* ». https://congomin.es.org/system/attachments/assets/000/000/900/original/Codes_impots-en-RDC.pdf?1445930679 (consulté le 29 décembre 2023).

désormais être pris en considération. C'est ce qui explique sans doute les dispositions de 1969 telles que modifiées par l'Ordonnance-Loi n° 87-075 du 4 octobre 1987, et notamment l'article 8 qui dispose : « *L'impôt foncier est dû par le titulaire du droit de propriété, de possession, d'emphytéose, de superficie, de cession, de concession ou d'usufruit des biens imposables ainsi que par les personnes occupant, en vertu d'un bail, des biens immobiliers faisant partie soit du domaine privé de l'État, des Villes et des Communes, soit du patrimoine des circonscriptions.* ». On notera que sur ces derniers points, il convient aussi désormais de tenir compte des réformes administrative et de décentralisation qui sont survenues (examinées au point I ci-avant).

Et par ailleurs, les dispositions du « Code » invitent à une certaine perplexité. Comme indiqué ci-dessus, l'impôt est établi sur la base des superficies, or à l'article 13 du même texte (modification intervenue par l'Ordonnance-Loi n° 87-075 et par le Décret-Loi n° 111/2000 du 19 juillet 2000, « *il est institué, à titre d'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties un impôt forfaitaire annuel dont le montant varie suivant la nature des immeubles et le rang des localités* » ! Évidemment, ce n'est pas un choix ! Mais le législateur a oublié de donner la solution ; de notre sentiment, le texte le plus récent devrait juridiquement l'emporter et donc l'impôt devrait être forfaitaire, au moins dans nombre de cas.

Il semble pertinent de signaler ici que cet impôt réel payé sur des droits fonciers démembrement n'est pas payé par le propriétaire du terrain ; celui-ci étant l'État, il devrait se payer à lui-même, ce qui serait singulier ; mais le paiement est fait par le concessionnaire. Et il faut aussi indiquer qu'il existe de multiples exonérations, qui sont d'ailleurs l'objet du Chapitre 1 du Titre II de la Première partie du Code. Outre les exonérations classiques (établissements religieux, acteurs publics, corps diplomatique...), sont également exonérées les personnes physiques les plus démunies, mais aussi et surtout « *les immeubles ou parties d'immeubles affectées par le propriétaire, exclusivement à l'agriculture ou à l'élevage y compris les bâtiments ou parties de bâtiments qui servent à la préparation des produits agricoles ou d'élevage, à condition que ceux-ci proviennent de l'exploitation du contribuable dans une proportion au moins égale à 80 % de l'ensemble des produits traités* » (art. 3 Code des Impôts). Autrement dit, quand on sait l'importance des activités agricoles dans un pays comme la RDC mais aussi la faiblesse des revenus moyens, on comprend très vite la faiblesse des recettes tirées de l'impôt, lesquelles de toutes façons reviennent à l'État.

● En quête d'une nouvelle politique foncière

Cela fait de longues années, en fait pratiquement une décennie (depuis 2012), que le Gouvernement de la RDC a initié un processus de réforme foncière devant permettre de doter le pays d'une nouvelle politique foncière nationale assortie d'une loi foncière mise à jour (celle d'aujourd'hui date de près de cinquante ans), mieux articulée avec les options fondamentales de cette politique. La conduite du processus de réforme a été confiée, en 2013, à la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF) créée par Décret du Premier Ministre n° 13/016 du 31 mai 2013. La CONAREF a bénéficié d'appuis externes notamment sous la forme d'un financement de CAFI³² à travers le FONAREDD³³, et d'une assistance technique de l'ONU-Habitat. La CONAREF est ouverte à toutes les parties prenantes du secteur foncier qui y sont représentées à travers ses différents organes.

Après avoir procédé à une première analyse sectorielle, la CONAREF a élaboré un avant-projet de Document de Politique Foncière Nationale (DPFN), proposant une vision stratégique du secteur foncier et des objectifs clairement articulés.

Selon la vision du Gouvernement, la politique foncière doit avoir l'adhésion de toute la nation congolaise, dans sa plus grande diversité. Son processus de formulation a donc été voulu ouvert et inclusif, avec la participation de toutes les parties prenantes. L'ambition est celle d'offrir à la RDC des outils de gouvernance foncière qui répondent à la complexité des problèmes fonciers relevés jusque-là. Il s'agit surtout de garantir une sécurité des droits fonciers de tous les Congolais, générations présentes et futures, ainsi que des investisseurs étrangers installés en RDC.

32. Central African Forest Initiative.

33. Fonds national REDD (Réduction des Emissions résultant de la Déforestation et de la Dégradation des forêts).

Prenant sa source dans les discussions initiées depuis le lancement de la réforme foncière en 2012, ainsi qu’au cours de la mise à jour du document de programmation en 2017, l’élaboration du DPFN a suivi une approche très participative. Un moment important fut le forum interprovincial qui s’est tenu du 5 au 8 novembre 2018 à Bukavu. Réunissant près de 300 délégués en provenance des 26 provinces de la RDC, ce forum a permis de recueillir les avis et préoccupations des différents acteurs et de lever des options politiques en vue de l’élaboration du Document de Politique Foncière Nationale. À l’issue du forum de Bukavu et sur la base de ses résultats, une équipe multidisciplinaire a été constituée pour produire une version préliminaire qui a été finalisée par les experts de la CONAREF avant d’être validée par la cellule technique en décembre 2018 (*draft 1*). Une consultation multi-acteurs a été lancée sur cette première version pour assurer la participation de toutes les parties prenantes à la réforme foncière, ce qui a permis de produire une version améliorée reflétant les avis des acteurs et des différentes provinces.

En adoptant une démarche d’élaboration parallèle de la politique et de la loi, la CONAREF a voulu accélérer la cadence du processus global de la réforme foncière. Toutefois, une attention particulière est accordée au caractère participatif et transparent de la démarche, ce qui signifie que la politique sera adoptée plus tôt que la loi. En effet, la loi n’a pas encore fait l’objet de consultations et ne saurait retarder l’adoption de la politique si cette dernière a bouclé tout le processus par lequel elle doit passer pour arriver sur la table du gouvernement tel que décrit ci-dessus.

Le processus a enfin abouti en 2022 à un moment décisif, celui de l’adoption du Document de Politique Foncière par le Gouvernement, le 15 avril 2022. Un article publié dans *Breaking News*, daté du dimanche 17 avril 2022, en atteste : « *Le Gouvernement adopte le document de politique foncière nationale* ». Avec quelques commentaires permettant de comprendre les enjeux principaux : « *“Ce document de politique foncière nationale réaffirme avec force le principe selon lequel le sol est la propriété exclusive inaliénable et imprescriptible de l’État congolais. Il introduit des innovations qui garantissent entre autres l’amélioration de la sécurité juridique des droits fonciers et immobiliers, le renforcement de la sécurisation de la tenure foncière coutumière, collective et individuelle, la décentralisation de la gouvernance foncière, la mise en place des mécanismes de collaboration et de coordination intersectoriels, la rationalisation du régime fiscal et le renforcement du régime de protection pénale de la terre”, rapporte le compte rendu de la réunion du Gouvernement.* »³⁴.

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

Compte tenu de l’état du dispositif institutionnel décrit au point I ci-haut, la question ne se pose pas aujourd’hui de l’intervention des collectivités locales dans la gestion des terres même si la Loi n° 73-021 a permis la mise en place de domaines privés et publics locaux, notamment au profit des provinces, mais cela reste à établir.

Et comme l’organisation administrative reste largement celle domaniale de l’État, compte tenu du dispositif législatif, vu le sous-équipement de cette administration, le manque de fonctionnaires et l’insuffisance de formation de ceux en place, il ne faut pas s’étonner d’une situation de mal gouvernance foncière, par-delà les innombrables anomalies mentionnées plus haut.

La seule vraie gestion locale légale demeure plutôt celle pratiquée par les chefferies ou plutôt certaines d’entre elles, de nombreux chefs n’hésitant pas, ailleurs, à se comporter en promoteurs immobiliers.

34. <https://actualite.cd/2022/04/17/rdc-le-gouvernement-adopte-le-document-de-politique-fonciere-nationale> (consulté le 19 décembre 2022).

V. La gestion des ressources naturelles

En matière de ressources naturelles, la RDC est surtout connue pour ses minerais, ce qui n'empêche pas la forêt de constituer un autre enjeu considérable du point de vue à la fois du développement durable et des ressources économiques.

● Droit minier et droit domanial et foncier

Comme dans les autres pays, mais avec une amplification due à l'abondance et à la diversité des ressources minières, se pose la question des concurrences dans l'accès au sol comme condition de l'exercice de différentes activités, plus particulièrement sous la forme de l'arbitrage nécessaire entre droits fonciers et droits miniers.

La législation minière et celle des hydrocarbures en RDC

Ces deux législations faisaient l'objet d'un texte unique. Ce texte a été subdivisé en deux textes distinctes, par étapes successives :

- >> dans un premier temps, c'est le régime juridique des hydrocarbures qui a été établi par la Loi n° 15-012 du 1^{er} août 2015, portant régime général des hydrocarbures ;
- >> à compter de la promulgation de cette Loi sur les hydrocarbures, celle de 2002 ou plutôt ce qu'il en subsistait, a servi de Code minier jusqu'à la Loi n° 18/001 du 9 mars 2018, modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier. Depuis, le Code minier consiste donc d'une part, en dispositions de 2002 qui n'ont pas été abrogées ni modifiées, d'autre part en celles de 2018. L'Exposé des motifs de la Loi met en exergue les principes fondamentaux du nouveau Code :
 - celui-ci réaffirme le principe de la propriété de l'État sur les substances minérales, à la surface du sol comme dans le sous-sol,
 - il réaffirme aussi que les droits découlant d'une concession minière sont distincts de ceux d'une concession foncière.

Ces deux textes, celui sur les Hydrocarbures et celui sur les Mines, nous semblent être caractérisés par une complexité rédactionnelle et conceptuelle presque caricaturale, surtout si l'on songe qu'il s'agit de rendre ces dispositifs plus transparents, plus aisément applicables.

Nous nous intéresserons plus spécialement ci-après à la question des mines, dans la mesure où les gisements d'hydrocarbures, compte tenu de leur localisation³⁵ mais aussi de leurs modalités d'exploitation, posent moins de problèmes au regard des occupants fonciers (ce qui ne veut pas dire qu'ils sont sans impact sur ces derniers !). Cela est vrai au moins en RDC mais ce n'est pas forcément le cas ailleurs si l'on considère les cas du Tchad, de l'Angola, et d'autres pays.

En RDC, la législation minière demeure fondée sur un constat qui avait justifié le Code de 2002 : « Il ressort de l'analyse objective de toutes les données bilantaires des activités minières disponibles à ce jour, que les législations promulguées après l'Indépendance de la République démocratique du Congo, c'est-à-dire depuis 1967, n'avaient pas attiré les investissements, mais qu'elles avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. Et que les régimes minier, fiscal, douanier et de change qu'elles avaient organisés n'étaient pas incitatifs. »³⁶. Et on comprend donc que le nouveau texte de 2018 soit affiché comme portant modification et complétant celui de 2002, et ne le remplace pas.

35. Les gisements de RDC sont dans l'Atlantique, mais aussi dans les Grands Lacs, donc, les problèmes d'accès par le sol sont limités.

36. Loi de 2002 portant Code minier, Exposé des motifs. Il faut indiquer ici la longueur exceptionnelle de cet Exposé des motifs, 29 pages, qui montre bien l'importance attachée par le législateur à ce nouveau texte. Et au demeurant, on peut faire la même remarque pour les textes de 2015 (sur les hydrocarbures) et de 2018 (révision du Code minier).

Dans la pratique, il convient donc de lire les dispositions de 2018 au regard de celles de 2002 qu'elles sont censées modifier, compléter, voire abroger. Lecture très complexe tant la rédaction des nouvelles dispositions est compliquée, mais surtout compte tenu d'une forme qui les rend presque inutilisables ! En 2018, 32 articles contiennent des dispositions relatives à des suites plus ou moins complètes d'articles antérieurs, lesquels ne sont pas forcément traités par ordre numérique ! La reconstitution d'une version à jour du Code relève donc d'un travail difficile même pour le juriste habitué aux textes ; on peut imaginer ce qu'il peut en être pour les acteurs non juristes, ceux de la société civile par exemple. Il faut encore ajouter que la nouvelle rédaction a supprimé certaines dispositions qui étaient très utiles, et pour lesquelles on doit donc se demander si leur rédaction antérieure demeure valable, créant de ce fait des incertitudes qui pourront poser des problèmes. Et tout cela parce que l'application du texte de 2002 n'a pas permis à l'État de collecter « *des recettes substantielles pour son développement économique et social (...)* »³⁷ !

Cette législation de RDC se situe, il convient de le rappeler, dans un cadre institutionnel et juridique général dans lequel le sol comme les ressources du sous-sol appartiennent au seul État. On y reviendra plus précisément plus loin mais cela demeure fondamental, même si des droits de propriété immobilière peuvent s'appliquer sur le sol en question.

L'article 1 de la Loi de 2002 telle que modifiée par celle de 2018, fixe un certain nombre de définitions dont il est nécessaire de donner ici quelques-unes qui seront indispensables pour la compréhension de la suite de notre propos, mais aussi des citations qui seront faites :

- >> Carrière : « *Tout gisement des substances minérales classées en carrières exploitables à ciel ouvert et/ou toute usine de traitement de produits de cette exploitation se trouvant dans le périmètre de carrière pour réaliser leur transformation en produits marchands, y compris les installations et les matériels mobiliers et immobiliers affectés à l'exploitation* »³⁸ ;
- >> Droit minier : « *Toute prérogative d'effectuer la recherche et/ou l'exploitation des substances minérales classées en mines conformément aux dispositions du présent code. Le permis de recherche, le permis d'exploitation, le permis d'exploitation des rejets et le permis d'exploitation de petite mine sont des droits miniers* » ;
- >> Mine : « *Tout gisement exploitable à ciel ouvert ou en souterrain, avec l'usine comprise de traitement ou de transformation des produits issus de cette exploitation et se trouvant dans le périmètre minier, y compris les installations et les matériels mobiliers et immobiliers affectés à l'exploitation* »³⁹ ;
- >> Minerai : « *Toute roche contenant un ou plusieurs minéraux possédant un ou plusieurs éléments chimiques ayant une valeur économique* » ;
- >> Périmètre : « *Une superficie délimitée en surface et indéfiniment en profondeur sur laquelle porte un droit minier ou un droit de carrière* ».

Ces éléments étant fixés, il convient de rappeler les grandes règles du Code, notamment pour faire le lien avec le droit foncier.

La propriété des ressources minières

Le régime juridique de la propriété des ressources minières est fondé sur les dispositions du Code, notamment l'article 3 : « *Les gîtes de substances minérales, y compris les gîtes artificiels, les eaux souterraines et les gîtes géothermiques se trouvant sur la surface du sol ou renfermés dans le sous-sol ou dans les cours d'eau du Territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. (...) – La propriété des gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes*

37. Loi n° 18/001 du 9 mars 2018, Exposé des motifs.

38. On peut ajouter ici, pour comprendre l'interprétation du mot « carrière » en RDC, ce qu'en écrit le Professeur Grégoire BAKANDEJA : « *Le travail de la mine, au sens industriel, consiste à extraire les roches de la place qu'elles occupent dans la croûte terrestre : une carrière de pierres n'est qu'une mine en plein air* », *op. cit.*, p. 49.

39. La définition de la « mine » a été « simplifiée » dans la version de 2018.

géothermiques dont il est question à l'alinéa 1 du présent article constitue un droit immobilier distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le concessionnaire ne peut se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques que renfermerait sa concession. ». On retrouve là la logique des pays où le droit de propriété, civiliste, sur le sol, emporte la propriété du sous-sol, à l'exception des ressources minières ou en eau ou encore en hydrocarbures, qui relèvent du seul État. Et encore pourrait-on considérer, d'une autre manière, que l'État, propriétaire du sol, l'est aussi de ce fait du sous-sol.

Une exception à ce principe général est constituée par le cas des carrières dans le cas précis de celles « *ouvertes de façon temporaire par l'occupant régulièrement autorisé ou le propriétaire d'un terrain pour l'exploitation non commerciale ou exclusivement à son propre usage domestique* » (art. 132); dans ce cas précis, il n'y a besoin ni d'une autorisation, ni d'une déclaration préalable. On peut évidemment s'interroger sur ce qu'est le « *propriétaire d'un terrain* » puisque selon la Loi n° 73-021, seul l'État peut être propriétaire, les personnes privées ne pouvant obtenir qu'une concession, perpétuelle ou ordinaire. La réponse devrait semble-t-il s'imposer d'elle-même; c'est une maladresse de rédaction qui fait ici référence au droit de propriété; il ne peut s'agir évidemment que du droit de concession, auquel cas il faudrait savoir si celui-ci peut être aussi bien perpétuel qu'ordinaire.

Mais il faut remarquer que le deuxième alinéa de l'article 3 de la Loi de 2002 qui disposait « – *Toutefois, les titulaires de droits miniers ou de carrières d'exploitation acquièrent la propriété des produits marchands en vertu de la loi* » a été supprimé. Ce sont bien les gîtes et non les substances elles-mêmes qui sont ainsi appropriés. Et donc, de fait, le contenu de ces gîtes qui sont indissociables de ceux-ci, tant qu'il n'y a pas eu exploitation. Cependant, dès celle-ci, dûment autorisée, il importe de savoir de qui les substances extraites deviennent la propriété, et quand; c'est important pour les exploitants. On peut donc regretter que le nouveau texte semble faire l'impasse sur la question.

La diversité des titres miniers et de carrière

Dans le Code de 2002, les mines et carrières pouvaient justifier des activités de prospection, de recherche et d'exploitation. En application du texte de 2018, toutes les dispositions de 2002 relatives à la prospection ont été abrogées (et donc l'Attestation de prospection qui était une sorte de « permis » *ad hoc*). Ne restent donc que celles relatives à la recherche et celles relatives à l'exploitation. Cela veut-il dire que la prospection n'existerait plus ou plus simplement que sur ce point le texte de 2002 resterait applicable? La question reste posée, d'autant plus que la distinction entre prospection⁴⁰ et recherche était et reste pertinente surtout au regard des liens avec le foncier qui nous intéressent, dans la mesure où les « intrusions » sur les terrains sont beaucoup plus limitées dans le cas de la prospection, et donc les modalités de cohabitation entre usagers différents devraient être plus simples à établir.

Ces activités nécessitent la détention de droits miniers ou de carrière, lesquels « (...) *sont accordés pour des substances minérales à l'intérieur d'un périmètre. – Le périmètre est en forme de polygone composé de carrés entiers contigus, sous réserve des limites imposables par les frontières du Territoire national et celles se rapportant aux zones de réserves interdites et protégées telles que précisées dans le règlement minier* » (art. 28⁴¹ de la Loi de 2002, modifiée 2018). À cette fin, le territoire national est l'objet d'un quadrillage cadastral minier, permettant de définir des carrés uniformes et indivisibles. On verra plus loin que cette disposition n'est pas forcément neutre sur le plan foncier, d'autant plus que purement géométrique, elle ne tient pas compte des réalités du terrain.

Il faut ensuite remarquer que dans les dispositions relatives aux demandes de droits miniers ou de carrières, rien n'est mentionné concernant la situation foncière des terrains situés dans le ou les carrés

40. On peut utilement rappeler ici la définition de la « Prospection » selon le Code de 2002, article 1, point 43 : « *Toute activité par laquelle une personne se livre à des investigations, au moyen de l'étude de l'information disponible, des observations de près ou à distance, de la prise et de l'analyse des échantillons trouvés sur la surface de la terre, dans les terrains superficiels ou dans les cours d'eau, en utilisant notamment des techniques géologiques et géochimiques, y compris diverses méthodes telles que la télédétection afin de découvrir des indices de l'existence d'un gîte minéral à des fins économiques et scientifiques.* ».

41. L'alinéa 2 a été légèrement modifié du point de vue rédactionnel dans le texte de 2018, sans conséquence sur le fond.

qui sont concernés par la demande (voir notamment l'article 35 fixant la liste des renseignements qui doivent être fournis à l'appui de la demande⁴²). On peut le comprendre juridiquement dans la mesure où la propriété des substances, comme celle du sol, appartient à l'État, mais dans le même temps, il faut se rappeler que la législation foncière prévoit des droits immobiliers portant sur lesdits terrains, mais aussi le maintien des droits fonciers coutumiers, même si pour ces derniers, la référence est jurisprudentielle compte tenu de l'incertitude de la loi à ce sujet.

La première phase des travaux miniers est celle de la recherche. « *Le Permis de recherches confère à son titulaire le droit exclusif d'effectuer, à l'intérieur du périmètre sur lequel il est établi et pendant la durée de sa validité, les travaux de recherches des substances minérales classées en mines pour lesquelles le Permis est accordé (...)* » (art. 50 Code 2002). Cette rédaction a été singulièrement réduite en 2018, comme suit : « *Le Permis de recherches porte sur les substances minérales classées en mines pour lesquelles il a été accordé et sur les substances associées, si son titulaire en demande l'extension à ces dernières.* ».

La confrontation des deux textes illustre bien encore une fois la question de savoir s'il faut les « marier » ou s'il ne faut plus retenir que la dernière version. Mais comment imaginer un Permis sans périmètre où utiliser l'autorisation ainsi donnée ? Ce Permis est un droit réel, immobilier, exclusif, cessible et transmissible, conformément aux dispositions du Code (art. 51). La durée du Permis de recherche est de cinq ans, renouvelable une fois pour la même durée quelle que soit la substance minérale concernée (art. 52). Là encore, on remarque que rien n'est prévu relativement aux relations entre le titulaire du Permis et les autres ayants droit, notamment fonciers ou immobiliers, ou forestiers !

La deuxième phase est celle de l'exploitation. « *Le Permis d'exploitation autorise son titulaire d'exploiter, à l'intérieur du périmètre qu'il couvre, les substances minérales pour lesquelles il est spécifiquement établi. Ces substances minérales sont celles que le titulaire a identifiées et dont il a démontré l'existence d'un gisement économiquement exploitable. – Sans préjudice de l'Article 33 du présent Code, la superficie du périmètre faisant l'objet du Permis d'exploitation est celle du Permis de recherches dont il découle ou celle de la partie du périmètre d'un ou plusieurs Permis de recherches transformée en Permis d'exploitation ou encore celle du périmètre du Permis d'exploitation en cas de la transformation d'un Permis d'exploitation en plusieurs autres Permis d'exploitation. – (...)* » (art. 64 nouvelle rédaction du texte de 2018). On doit noter que toutes les dispositions utiles et concrètes de l'ancienne rédaction de 2002 sont abrogées, notamment : « *Il permet en outre : a) d'entrer dans le périmètre d'exploitation pour procéder aux opérations minières ; b) construire les installations et infrastructures nécessaires à l'exploitation minière ; c) utiliser les ressources d'eau et du bois se trouvant à l'intérieur du périmètre minier pour les besoins de l'exploitation minière en se conformant aux normes définies ; d) disposer, transporter et commercialiser librement ses produits marchands provenant du périmètre minier ; e) procéder aux opérations de concentration, de traitement métallurgique ou technique ainsi que de transformation des substances minérales extraites du gisement à l'intérieur du périmètre d'exploitation ; f) procéder aux travaux d'extension de la mine.* ». Même si, dans une certaine mesure, elles faisaient double emploi avec celles de l'article 283, demeuré inchangé en 2018.

Comme celui de recherche, le Permis d'exploitation est un droit réel, immobilier, exclusif, cessible, transmissible et amodiable conformément aux dispositions du Code (art. 65). Le Permis d'exploitation ne peut être délivré que si est joint à la demande « *le rapport sur les consultations avec les communautés locales et leurs représentants en application notamment des dispositions de la Loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.* »⁴³ (art. 69 f) tel que modifié en 2018) ; comme on peut le noter, il y a donc une consultation des personnes localement concernées mais le texte ne précise pas avec quel effet, et il faut donc supposer que cela relève du pouvoir discrétionnaire des autorités en charge de l'émission du Permis.

Les droits de carrière sont soumis, *grosso modo*, au même dispositif.

42. Dans le texte de 2018, l'article 35 a été remanié légèrement en son alinéa 1, notamment pour y ajouter des exigences d'informations supplémentaires concernant le requérant, personne physique ou morale, ainsi que sa capacité financière.

43. Le texte ne précise pas la définition des communautés en question. Il faut donc se référer à celle donnée dans le Code forestier.

L'accès aux ressources minières, pour l'exploration ou l'exploitation

C'est le deuxième problème classique en droit minier : comment le détenteur des droits miniers (d'exploration ou d'exploitation) peut-il accéder aux terrains dans lesquels sont situés les minerais recherchés ? Cette question fait l'objet des articles 279 à 285 du Code minier qui posent en la matière les principes suivants :

- >> d'abord, sauf autorisation des autorités responsables, un certain nombre de lieux sont interdits à toute occupation, notamment minière (cimetières, sites archéologiques, aménagements hydrauliques, sites de défense nationale, aéroports, chemins de fer, plantations forestières, voies publiques, parcs nationaux), bref, on l'aura compris, il s'agit des dépendances du domaine public, plus une zone de protection dans certains cas (90 m par exemple pour les barrages);
- >> ensuite, sauf consentement du propriétaire⁴⁴ ou occupant légal, « nul ne peut occuper un terrain situé à moins de : – 190 mètres de maisons ou de bâtiments occupés, inoccupés ou temporairement inoccupés; – quarante-cinq mètres des terres sarclées et labourées pour cultures de ferme; nonante mètres d'une ferme ayant un élevage de bovins, un réservoir, un barrage ou une réserve d'eau privée » (art. 279-2). On remarquera que l'on trouve encore une fois dans cette dernière rédaction la référence au propriétaire qui ne saurait être évidemment l'État, même si la Loi n° 73-021 réserve la propriété à celui-ci. On peut s'étonner aussi de l'absence de mention des jachères pourtant importantes dans les exploitations agricoles;
- >> enfin, certains périmètres peuvent être protégés par décision du gouverneur de province.

À défaut d'entente ou en cas de litige, le règlement doit être recherché « par toutes voies de droit non juridictionnelles, notamment la transaction, le compromis, l'arbitrage ou devant un officier de police judiciaire ou un officier du ministère public », à défaut de quoi, il faudra aller devant le tribunal compétent.

Les rapports entre détenteurs de droits fonciers et titulaires de droits miniers ou de carrière

Dès l'article 3 de la Loi de 2002, l'alinéa 3 abordait la question foncière : « La propriété des gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques dont il est question à l'alinéa 1 du présent article constitue un droit immobilier distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le concessionnaire foncier ne peut se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les gîtes de substances minérales (...) ». Il fallait donc comprendre que le droit de concession foncière, même s'il permet en théorie d'accéder au sous-sol, ne le permet pas dès lors qu'il y a une ressource minière. Comme le souligne le Professeur Grégoire Bakandeja : « Il est réaffirmé le principe que les droits découlant de la concession minière sont distincts de ceux des concessions foncières. »⁴⁵. Cette disposition a été supprimée; certes, on peut considérer qu'elle va de soi mais encore une fois, comme on l'a écrit plus haut, faut-il considérer une disposition de 2002 non reprise en 2018 comme encore valable si non expressément abrogée, surtout si un nouvel article a remplacé l'ancien. Il est clair que seuls les magistrats pourront trancher, à moins que d'ici là une nouvelle loi précise quelle interprétation il faut adopter.

La question des relations des titulaires des différents permis avec les usagers fonciers est réglée par les articles 279 et suivants de la Loi de 2018, sous un chapitre spécifique. Le texte commence par des dispositions limitatives de périmètres miniers. L'article 279 (version modifiée de 2018) dispose en effet que : « Sauf consentement des autorités compétentes, nul ne peut occuper un terrain : a) réservé au cimetière; b) contenant des vestiges archéologiques ou un monument national; c) situé sur, ou à moins de cinq cents mètres d'un barrage hydroélectrique ou d'un bâtiment appartenant à l'État; d) proche des installations de la Défense nationale; e) faisant partie d'un aéroport; f) faisant partie d'un projet de chemin de fer; g) réservé à la pépinière pour forêt ou plantation des forêts; h) situé à moins de huit cents mètres des limites d'un village, d'une cité, d'une commune ou d'une ville; i) constituant une rue, une route, une autoroute; j) compris dans un parc national et sites touristiques. ». Ces dispositions touchent des espaces qui s'apparentent au domaine public.

44. Dans le contexte, il faut lire propriétaire de droits démembrés du droit de propriété.

45. BAKANDEJA Grégoire, *op. cit.*, p. 97.

Dans le même article, il est également prévu, en alinéa 2 (modifié en 2018), des dispositions protectrices des droits des personnes privées : « *Sauf consentement du propriétaire ou occupant légal, nul ne peut occuper un terrain situé à moins de : a) mille mètres de maisons ou de bâtiments occupés, inoccupés ou temporairement inoccupés; b) huit cents mètres des terres sarclées et labourées pour cultures de ferme; c) huit cents mètres d'une ferme ayant un élevage de bovins, un réservoir, un barrage ou une réserve d'eau privée.* ». Encore faudrait-il savoir ce que recouvre le terme « occupant », surtout quand on se rappelle la situation juridique des droits coutumiers dans la Loi de 1973, même si la jurisprudence leur a reconnu une valeur juridique en attendant un texte légal à venir. Évidemment, si on fait le lien avec l'article 281 alinéa 5 qui suit, il semble qu'il faudrait donner une interprétation d'« occupant » comme « détenteur coutumier », mais la Loi n'est pas explicite.

Par-delà ces dispositions de protection, d'autres articles prévoient également la manière dont s'organisent les rapports entre droits miniers et droits fonciers. Comme le montre bien la rédaction de ces articles, le détenteur d'un droit minier a le droit d'utiliser son permis sur des terrains supportant des droits fonciers privatifs, mais en engageant sa responsabilité à cette fin. L'article 280 pose un principe clair : « *Le titulaire ou l'amodiataire est, de plein droit, tenu de réparer les dommages causés par les travaux, même autorisés, qu'il exécute dans le cadre de ses activités minières. (...) Tous les dommages causés aux biens des tiers sont réglés à leur valeur réelle de remplacement, augmentée de la moitié, à moins qu'ils soient remis en leur état antérieur à la survenance du dommage.* ».

L'article 281 (modifié en 2018) vient compléter le dispositif en prévoyant les modalités de dédommagement des occupants du sol, en dehors des dommages causés : « *Toute occupation de terrain privant les ayants droit de la jouissance du sol, toute modification rendant le terrain impropre à la culture entraîne, pour le titulaire ou l'amodiataire, des droits miniers et/ou de carrières, à la demande des ayants droit du terrain et à leur convenance, l'obligation de payer une juste indemnité correspondant soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation, augmentée de la moitié. – Par sol dont il est question à l'alinéa ci-dessus, il faut entendre le sol sur lequel les individus ont toujours exercé ou exercent effectivement une activité quelconque. – Le règlement à l'amiable du litige s'effectue par toutes voies de droit non juridictionnelles, notamment la transaction, le compromis, l'arbitrage ou devant un Officier de Police judiciaire ou un Officier du Ministère public. – Faute d'arrangement à l'amiable entre les parties dans les trois mois à compter de la date de survenance du litige, les indemnités seront allouées par le tribunal compétent en vertu des règles de l'organisation et de la compétence judiciaire en vigueur en RDC. – Toutefois l'occupant du terrain coutumier peut, en accord avec le titulaire, continuer à exercer son droit de culture à condition que les travaux des champs ne gênent pas les opérations minières. Le propriétaire du terrain ne pourra dès lors plus continuer à y construire des bâtiments. – Enfin, le simple passage sur le terrain ne donne droit à aucune indemnité si aucun dommage n'en résulte. Le passage doit s'effectuer dans les meilleures conditions de préservation de l'environnement. – En cas de déplacement des populations, l'opérateur minier est tenu préalablement de procéder à l'indemnisation, à la compensation et à la réinstallation des populations concernées. – Les modalités pratiques d'application des dispositions de cet article sont déterminées par le Règlement minier.* »⁴⁶.

● Le droit forestier

On sait l'importance du patrimoine forestier de la RDC donc on peut imaginer le nombre des conflits susceptibles de se produire avec les acteurs fonciers, mais aussi miniers, tous ayant besoin, selon des modalités diverses et des proportions variables, d'accéder au sol. Il est donc utile de rappeler ici quelques caractéristiques de la législation forestière. Celle-ci s'appuie sur la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, portant Code forestier⁴⁷. Il fallait entre autres tenir compte de l'affirmation constitutionnelle selon laquelle le sol et les ressources naturelles sont la propriété de l'État, déjà évoquée à propos du sol, mais aussi des nouvelles recommandations locales et participatives.

46. Le Règlement minier a fait l'objet du Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier, donc correspondant à la Loi de 2002. Il n'a pas été possible d'obtenir celui adapté à la nouvelle législation.

47. Ce texte a remplacé le texte précédent, de la période coloniale, à savoir le Décret du 11 avril 1949.

Cette Loi avait été complétée par un grand nombre de textes d'application dont la liste serait trop longue ici⁴⁸.

Principes généraux

Le droit forestier est régi par la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, portant Code forestier, et ses textes d'application ; tous ces textes ont été rassemblés dans un numéro spécial du *Journal officiel de la RDC*, en date du 6 novembre 2002. Il s'agissait là de mettre à jour un dispositif qui en était resté à celui du 11 avril 1949, donc datant de l'époque coloniale. Le texte « *s'inscrit dans la logique des principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière de l'environnement* » (Exposé des motifs de la Loi portant Code forestier).

L'article 1 de la Loi donne les principales définitions utilisées dans le texte, à commencer par celle de la forêt : « *a) les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux. b) les terrains qui, supportant précédemment un couvert végétal arboré ou arbustif, ont été coupés à blanc ou incendiés et font l'objet d'opérations de régénération naturelle ou de reboisement. Par extension, sont assimilées aux forêts les terres réservées pour être recouvertes d'essences ligneuses soit pour la production du bois, soit pour la régénération forestière, soit pour la protection du sol.* ». Il est important de faire deux remarques. D'abord, comme partout ou presque, la Loi protège non seulement la forêt existante, mais aussi les zones qui devraient être forestières même lorsque le couvert forestier a disparu ; les défrichements par des agriculteurs n'ont donc pas forcément pour effet de faire disparaître la forêt et l'application de son régime protecteur. Ensuite, l'environnement et plus spécialement la lutte antiérosive ont une place importante dans ces définitions. On rejoint là une préoccupation constamment soulignée depuis la période coloniale.

L'article 2 de la Loi portant Code forestier permet de comprendre les objectifs fondamentaux de la législation : « *La présente loi définit le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national. – Le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures.* ». On mesure là l'influence exercée sur les législations forestières depuis la Conférence de Rio !

Du point de vue de leur statut juridique, « *les forêts constituent la propriété de l'État* » (art. 7), autrement dit, on est dans la même logique que pour le sol, il n'y a aucune place pour une approximation privative de la forêt, tout va devoir être construit autour de la domanialité de celle-ci, à travers des droits de jouissance et d'exploitation. Il y a toutefois une réserve : « *Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires. – Les droits attachés à ces forêts sont exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution* » (art. 8). Autrement dit, on retrouve ici la logique fondamentale de la Loi foncière, soit la séparation de la propriété du sol et des biens immobiliers (dont la forêt) qui y sont rattachés ; on peut être propriétaire des seconds. Une autre réserve consiste dans les dispositions de l'article 9 : « *Les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ.* ». Mais là encore, on remarque que la Loi traite de la propriété des arbres et en aucun cas du sol.

48. Parmi ces textes, on peut au moins citer : le Décret n° 08/08 du 8 avril 2008, fixant la procédure de classement et déclassement des forêts, le Décret n° 08/09 du 8 avril 2008, fixant la procédure d'attribution des concessions forestières, l'Arrêté ministériel n° 104/CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière, le Décret n° 011/27 du 20 mai 2011, fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation, le Décret n° 011/25 du 20 mai 2011, modifiant le Décret n° 08/09 du 8 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières, et l'Arrêté ministériel n° 025/CAB/MIN/FCN.DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016, portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales.

En vertu des dispositions de l'article 10, les forêts constitutives du domaine forestier sont rattachées à trois catégories :

- >> les forêts classées, qui sont celles soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation; ces forêts font partie du domaine public de l'État (précision résultant de l'art. 12);
- >> les forêts protégées qui ne sont pas classées et qui sont soumises à un régime moins contraignant (art. 20 et suiv.), qui sont de ce fait soumises à un régime moins restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation qui font partie du domaine privé de l'État, qui peuvent donc faire l'objet de concessions excluant tout droit réel sur la terre. Les communautés locales peuvent obtenir en concession une partie ou la totalité des forêts protégées dans les forêts « *régulièrement possédées en vertu de la coutume* » (art. 22), selon des modalités fixées par un décret qui ne semble pas être disponible actuellement;
- >> et celles de production permanente qui sont celles soustraites aux forêts protégées. Ayant fait l'objet d'une enquête publique, elles sont destinées à la mise sur le marché.

Un dispositif juridique est prévu pour les droits d'usage forestier, ceux-ci étant définis comme « *Les droits d'usage forestier des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires* » (art. 36). Dans les forêts classées, ces droits sont strictement limités, selon des modalités précisées à l'article 39 de la Loi. Dans les forêts protégées, le régime est plus large : « *Tout congolais peut exercer des droits forestiers d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'application* » (art. 41). Il est même possible d'y pratiquer des cultures.

Pour gérer les forêts, il est institué un cadastre forestier au niveau national et au niveau provincial. Il existe aussi un Conseil consultatif national des forêts et des Conseils provinciaux dont l'organisation et la composition sont fixées par décret⁴⁹.

Liens entre le droit foncier et le droit forestier

Concernant les liens avec le droit foncier, on peut donc retenir les idées suivantes :

- >> les forêts classées faisant partie du domaine public, il n'est pas question que puisse s'y exercer une revendication foncière, de quelque nature que ce soit;
- >> les forêts protégées faisant partie du domaine privé de l'État, la question foncière devrait pouvoir être posée et le législateur l'a prévu, notamment lorsqu'une concession est attribuée : « *L'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières concédées à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre; toutefois, le concessionnaire peut obtenir sur sa concession forestière une concession foncière superficielle pour ériger les constructions nécessaires aux activités liées à l'exploitation* » (art. 21 al. 2 et 43);
- >> mais aussi, et c'est l'objet de l'article 22, « *une communauté locale peut, à sa demande, obtenir, à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume* » (art. 22 al. 1). Il faut ici rappeler la définition de la communauté locale qui est fixée dans le même Code forestier : « *Une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé* » (art. 1.17). La forêt dont il est question à l'article 22 est donc nécessairement celle qui est située sur le terroir en question, ce qui suppose donc que celui-ci soit délimité ! Ce qui en pratique n'est pas toujours le cas, et peut poser des difficultés d'application du dispositif.

49. Pour les conseils provinciaux, le régime a été fixé par l'Arrêté n° 259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

Sur l'ensemble de ces forêts, des modalités sont prévues pour l'exercice des droits d'usage forestiers. Ceux-ci sont ceux « *des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier, (...) résultat de coutumes ou traditions locales (...) ils permettent le prélèvement des ressources forestières pour ces populations en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires* » (art. 36). Ces droits sont plus ou moins importants en fonction de la nature du domaine forestier considéré :

- >> dans les forêts classées, ils sont limités au ramassage du bois mort, de la paille, à la cueillette des fruits, des plantes alimentaires ou médicinales, à la récolte des gommés, des résines ou du miel, au ramassage des chenilles, escargots ou grenouilles ; au prélèvement du bois destiné à la construction des habitations et pour un usage artisanal ;
- >> dans les forêts protégées, tous les droits d'usage sont permis, pour « *tous les Congolais* », et même des cultures (art. 42), y compris dans les zones concédées « *dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière à l'exclusion de l'agriculture* » (art. 44).

Au regard de la mise en cohérence entre législation foncière et législation forestière, il est évidemment une question importante, celle de la concession forestière puisque comme on l'a déjà vu, celle-ci, à défaut de générer un droit immobilier sur le terrain auquel elle s'applique, peut avoir pour effet la création d'une concession foncière limitée, pour y installer les constructions nécessaires à l'exploitation. On comprend donc qu'il puisse y avoir des problèmes au regard des exploitants notamment agricoles, installés sur le territoire objet de la concession forestière. C'est pour essayer de pallier ce genre de problèmes que le législateur a prévu quelques dispositions spécifiques. D'abord, l'article 84 qui dispose : « *Le contrat de concession forestière est précédé d'une enquête publique, exécutée dans les formes et suivant la procédure prévue par arrêté du ministre. – L'enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle.* ». Comme on le comprend, la priorité va être donnée à la concession forestière plutôt qu'aux ayants droit éventuellement recensés puisqu'il devrait y avoir une « *indemnisation éventuelle* ». C'est là un choix de politique aussi bien foncière que forestière.

L'importance particulière des forêts communautaires

Comme on l'a écrit plus haut, la RDC a choisi de mettre en place un dispositif particulier relativement aux forêts communautaires. Cela a justifié l'élaboration d'un document politique important, la Stratégie nationale relative à la foresterie communautaire en République démocratique du Congo, en 2018.

Les communautés en question, même si la question de leur personnalité morale reste posée, peuvent obtenir, en vertu de l'article 22 de la Loi portant Code forestier, des concessions forestières. Autrement dit, la loi met en place un dispositif juridique qui permet de conclure des accords entre l'État et les communautés locales.

Les modalités de ces attributions de concessions ont été fixées dans le Décret n° 14/018 du 2 août 2015, fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. La définition d'une telle concession forestière de communauté locale, fixée à l'article 2 du Décret précité, est particulièrement intéressante : « *une forêt attribuée gratuitement et perpétuellement à une communauté locale par l'État sur la base des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume en vue de son utilisation, sous toutes les formes, pour la satisfaction de ses besoins vitaux, avec l'obligation d'y appliquer des règles et pratiques de gestion durable* ». Et donc, toute communauté locale « *peut obtenir une concession forestière sur une partie ou la totalité des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume, suivant les conditions fixées par les dispositions du présent décret* » (art. 3 Décret précité). Mais rien n'est dit sur la délimitation du terroir lui-même.

L'attribution de la concession perpétuelle est faite par un arrêté du Gouverneur de province, après avis du Conseil consultatif provincial des forêts. Cet arrêté est publié au *Journal officiel*, avec en annexe une carte « *indiquant les limites de la forêt* » (art. 16 Décret précité). Cette carte est sans aucun doute une des conditions essentielles de l'opération, d'autant plus qu'elle doit être élaborée de manière participative. Comme on peut le lire, « *Comme la foresterie communautaire en RDC en est actuellement à ses débuts, de nombreuses communautés sont accompagnées par des organisations non gouvernementales*

locales et internationales (ONG). Si la procédure est bien suivie, la collecte d'informations précises sur les droits fonciers communautaires et les modes d'utilisation des terres à un niveau local est considérée comme une condition essentielle. »⁵⁰, notamment pour la délimitation du terroir sur lequel repose les droits relatifs à la forêt.

Certaines modalités d'interprétation du Décret peuvent être trouvées dans l'Arrêté ministériel n° 025/CAB/MIN/FCN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016, portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales. On peut y lire notamment, à l'article 4, que « toute communauté locale attributaire d'une concession forestière met en place des modalités organisationnelles relatives à la gestion de ladite concession. – À cette fin, elle a la latitude soit d'instituer une entité distincte de gestion, (...), soit d'adopter une organisation interne conformément aux dispositions des articles 5 à 18 du présent arrêté, tout en se référant aux us et coutumes locales ». Encore une fois, on peut comprendre que pour le législateur, il est décidément difficile d'arbitrer entre coutume et légalité. D'autant plus que selon l'article 5 du même Arrêté, l'organisation interne comporte « une assemblée communautaire, un comité local de gestion, un comité local de contrôle et de suivi évaluation et un conseil des sages. ». ●

50. Rainforest Foundation UK, *Securing Lands Sustaining Lives. Mapping for rights: Putting communities on the map*, janvier 2019, p. 4; disponible sur : https://rainforestfoundationuk.org/wp-content/uploads/2021/10/media.ashx_mapping-for-rights-brief-series-intro.pdf (12 janvier 2024).

Annexe : Textes législatifs et réglementaires de la RDC

● Organisation administrative territoriale et décentralisation

Constitution

- Constitution de 2006

Organisation administrative et territoriale

- Loi n° 08/01 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces telle que modifiée
- Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
- Loi n° 08/015 du 7 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province
- Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces
- Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces
- Ordonnance-Loi n° 013/001 du 23 février 2013, fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des ETD ainsi que leurs modalités de répartition
- Loi n° 15/004 du 28 février 2015, déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces
- Loi organique n° 15/006 du 25 mars 2015, fixant les limites des provinces et celles de la Ville de Kinshasa
- Loi n° 15/015 du 25 août 2015, fixant le statut des chefs coutumiers
- Loi organique n° 16/001 du 3 mai 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD

● Textes domaniaux et fonciers

- Ordonnance du 12 novembre 1886, sur la saisie immobilière
- Décret du 10 juillet 1920, relatif à la vente publique des biens immobiliers et mobiliers
- Ordonnance n° 98 du 13 mai 1963, sur le mesurage et le bornage des terres
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974, portant mesures d'exécution de la Loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-149 du 2 juillet 1974, fixant le nombre et les limites des circonscriptions foncières de la République du Zaïre
- Ordonnance n° 74-150 du 2 juillet 1974, fixant les modèles de livres et certificats d'enregistrement
- Ordonnance n° 76-007 du 8 janvier 1976, fixant les taux et règles d'assiette et de recouvrement des taxes et redevances en matière administrative, judiciaire et domaniale perçues à l'initiative du Département des affaires foncières

- Ordonnance n° 76-199 du 16 juillet 1976, relative à la forme des inscriptions et radiations des droits réels sur les immeubles enregistrés
- Ordonnance n° 76-200 du 16 juillet 1976, relative à la vente par voie parée
- Ordonnance n° 77-001 du 22 février 1977, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Ordonnance n° 77-040 du 22 février 1977, fixant les conditions d'octroi des concessions gratuites en faveur des Zaïrois qui ont rendu des services éminents à la Nation
- Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, modifiant et complétant la Loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés
- Ordonnance n° 84-026 du 2 février 1984, portant abrogation de l'Ordonnance n° 74-152 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et aux autres biens acquis à l'État par l'effet de la loi
- Ordonnance n° 86-115 du 10 avril 1986, modifiant le règlement annexe à l'Ordonnance n° 79-111 du 9 mai 1979 modifiant celle n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la Loi n° 73-021
- Arrêté n° 90-012 du 31 mars 1990, fixant les modalités de conversion des titres de concession perpétuelle ou ordinaire
- Arrêté interministériel n° 0021 du 29 octobre 1993, portant application de la réglementation sur les servitudes
- Arrêté interministériel n° 026/CAB/MIN/FIN/AFF-ECNPF/99 du 12 octobre 1999, portant fixation des tarifs des frais en matière foncière, immobilière, cadastrale et de régime des eaux et d'enregistrement
- Loi n° 04-15 du 16 juillet 2004, fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception
- Loi n° 05-008 du 31 mars 2005, modifiant et complétant la Loi n° 04-15 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception
- Arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/AFF.FONC/2012 du 24 septembre 2012, portant modification de l'Arrêté ministériel n° 040/CAB/MIN/AFF.FONC/2008 du 24 mai 2008 portant création des circonscriptions foncières de Lualaba, de Lubudi, de Kambove, de Sakania et de Pweto-Mitwaba dans la Province du Katanga
- Arrêté ministériel n° 027/MIN/AFF.FONC/2016 du 15 avril 2016, portant fixation des règles et procédures applicables aux opérations de numérisation du Cadastre foncier et de sécurisation des titres fonciers et immobiliers en République démocratique du Congo
- Arrêté ministériel n° 106 CAB/MIN/AFF.FONC/2017 du 20 novembre 2017 portant réduction des frais de sécurisation des titres fonciers
- Arrêté ministériel n° 105 CAB/MIN/AFF.FONC/2017 du 20 novembre 2017, portant réglementation des procédures de transfert des propriétés et réduction du délai de traitement des dossiers fonciers

● Développement rural

- Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011, portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture

● Environnement / Ressources naturelles

Eau

- Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015, relative à l'eau

Environnement

- Loi n° 1/009 du 9 juillet 2011, portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

Forêts

- Arrêté n° CAB/MIN/AFF-ET/039/2001 du 7 novembre 2001, portant création et organisation d'un service public dénommé « centre de promotion du bois », en abrégé CPB
- Arrêté interministériel n° CAB/MIN/ECO-FIN&BUD/AFF-ET/0187/02 du 20 avril 2002, portant modification des taux des taxes en matière forestière et de faune
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/194/MAS/02 du 14 mai 2002, portant suspension de l'octroi des allocations forestières
- Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, portant Code forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/260/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure des transactions en matière forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/261/2002 du 3 octobre 2002, portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/262/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/263/2002 du 3 octobre 2002, portant mesures relatives à l'exploitation forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/276/2002 du 5 novembre 2002, déterminant les essences forestières protégées
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/277/2002 du 5 novembre 2002, portant réglementation de l'uniforme et des insignes distinctifs des grades des inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers assermentés
- Guide opérationnel ; normes d'affectation des terres (forestières) – juin 2007
- Décret n° 08/08 du 8 avril 2008, fixant la procédure de classement et déclassement des forêts
- Décret n° 08/09 du 8 avril 2008, fixant la procédure d'attribution des concessions forestières
- Arrêté du 16 juin 2009, fixant la procédure de transaction forestière
- Décret n° 011/27 du 20 mai 2011, fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation
- Décret n° 011/25 du 20 mai 2011, modifiant le Décret n° 08/09 du 8 avril 2008, fixant la procédure d'attribution des concessions forestières
- Arrêté ministériel n° 025/CAB/MIN/FCN.DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016, portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales
- Document de politique forestière en République démocratique du Congo, 2017
- Stratégie nationale relative à la foresterie communautaire en République démocratique du Congo, 2018

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier
- Décret n° 038/2003 du 27 mars 2003, portant règlement minier
- Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015, portant régime général des hydrocarbures
- Loi n° 18/001 du 9 mars 2018, modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier

Pêche, chasse, faune et flore

- Arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000, portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES)