



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 3, numéro 6

Janvier-Juin 2020

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

REFORME FONCIERE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : QUE FAUT-IL REFORMER ?

Paul-Dieudonné LOLESIA BOTALEMA

Professeur Associé à l'Université Pédagogique Nationale, Kinshasa/RDC

lolesia.botalema@upn.ac.cd ; botalemalpd@gmail.com

RESUME

Cette réflexion dresse un constat plus ou moins global du secteur foncier en République Démocratique du Congo. Il se dégage après réflexions qu'après 60 ans d'indépendance, la République Démocratique du Congo est censée être capable de voler de ses propres ailes, et ce, dans tous les domaines de la vie. Mais, il se fait malheureusement que l'ombre de l'homme blanc plane encore derrière les institutions et les lois du pays. La situation dans le secteur foncier est pire qu'ailleurs. Les lois et institutions de gouvernance foncière sont tributaires de la colonisation. Le contexte post colonial n'étant pas le même que la colonisation, il s'avère plus que nécessaire de les tropicaliser. Ainsi, une réforme en profondeur du secteur foncier est un impératif. Elle doit toucher tous les domaines.

Mots-clés : Réforme, réforme foncière, RDC.

ABSTRACT

This cogitation draws an established fact more or less global of the land sector in Democratic Republic of Congo must be able to fly with its own wings, and it must be in all life's sectors. But unfortunately the white man's shade continue to dominate the institutions and laws of the contry. The situation in the land's sector is worse than elsewhere. Laws and institutions of the land governance depend on colonisation. The post colonial context not being the same than colonisation, it's very necessary to make them tropical. Then, a deep reform of the land sector is an imperative. It must touch all domains.

Keywords : Reform, land reform, DRC.

INTRODUCTION

Un coup de projecteur transversal et longitudinal sur le secteur foncier congolais laisse entrevoir que l'administration foncière congolaise ainsi que son cadre juridique renferment des germes de conflits, et ce, de l'Etat Indépendant du Congo (EIC) à nos jours. Les multiples conflits fonciers observés depuis plusieurs années surtout l'étendue du territoire national en sont une preuve éloquente et irréfutable.

Les conflits dans le secteur foncier congolais entraînent de nombreuses conséquences telles que : la paupérisation des masses paysannes, la destruction de l'environnement, les guerres, et nous en passons. Une tropicalisation s'impose. Ainsi pour y remédier, il faudrait inéluctablement procéder à des réformes dans le secteur foncier congolais. Mais une question de fond se pose : Que faut-il réformer ? C'est ce à quoi nous nous évertuons de répondre dans les lignes qui suivent.

En effet, au regard de la gravité des faits évoqués supra et de l'ampleur de la situation, il apparaît clairement que le secteur foncier en RDC devra passer par une réforme en profondeur. Il s'agit d'une réforme dans tous les domaines de la vie ayant une incidence sur le foncier et/ou ayant une relation avec le secteur foncier. Ainsi pensons-nous qu'une réforme de ce genre doit toucher les domaines ci-après : politique, juridique, institutionnel, structurel, administratif, économique, fiscal, social, culturel, et technique ou technologique.

I. REFORMES POLITIQUES

Dans le domaine politique, la réforme du secteur foncier congolais devra porter sur quatre dimensions : le régime politique, la politique foncière sectorielle et nationale, le leadership politique national et local, et le secteur de sécurité.

I. 1. Réforme du régime politique

Depuis l'Etat Indépendant du Congo (EIC) jusqu'au Congo belge, la République Démocratique du Congo a été sous le régime de colonisation. Celui-ci est un régime de domination et d'exploitation. En

effet, la colonisation belge au Congo a été caractérisée par la spoliation des terres congolaises et le pillage systématique des ressources naturelles du pays ainsi que les violations les plus flagrantes des droits humains à travers le forçat, l'usage de fouets, les tortures, les brimades, les mutilations, les relégations et tant d'autres abus décriés. Le Rapport Casement en a fait largement mention. Tous ces abus ont été à la base de la lutte pour la décolonisation menée par le peuple congolais sous l'impulsion de grandes puissances occidentales.¹

Après la colonisation, la majorité des régimes politiques qui se sont succédé ont été des régimes autoritaires et totalitaires. Ils se sont caractérisés aussi par les violations des droits humains, l'enrichissement sans cause, la paupérisation des masses, les meurtres et tueries, les arrestations arbitraires, le détournement des deniers publics, l'intolérance politique, etc. Dans ces types de régime, le peuple est réduit au silence. L'opposition politique est effacée. La majorité parlementaire au pouvoir se substitue à l'Etat.

Néanmoins, la Première République a posé les bases d'un Etat démocratique au Congo. Elle a organisé les premières élections législatives et sénatoriales. Elle a mis sur pied la Constitution de Luluabourg, qui est la première après la colonisation. Elle a mis un terme à la Loi fondamentale. Nonobstant, toutes ces avancées significatives, elle n'a pas pu continuer à cause de multiples crises politiques et du tâtonnement dû à l'impréparation des cadres congolais qui devaient prendre la relève du colonisateur.

Le coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965 marque le début de la Deuxième République. Il est venu donner un arrêt fatal à la démocratie naissante. Le Président Mobutu a institutionnalisé le parti unique et a instauré une dictature sans précédent jusqu'au 24 avril 1990, date à

¹ LOLESIA BOTALEMA P.D., « Gouvernance publique et conflits fonciers en République Démocratique du Congo de 1885 à 2013 », Thèse de Doctorat en Sociologie, FSSAP, UNIKIS, Kisangani, 2015, pp. 251-252, (Inédit).

laquelle il va proclamer la démocratisation du pays. Toutefois, durant son règne, Monsieur Mobutu a introduit de grands changements politiques au pays. Mais malheureusement, toutes les mesures politiques prises n'ont pas été appliquées scrupuleusement et avec rigueur. Elles n'ont presque pas amélioré les conditions de vie de la population. Elles ont plongé le pays dans le chaos.

La longue transition politique qui a débuté en 1990, après l'annonce de la démocratisation du pays par le Maréchal Mobutu, suivie des pillages, des rébellions et des guerres dites d'agression est venue empirer la situation. Toutefois, l'espoir renaît avec l'avènement de la Troisième République. Mais, des doutes planent encore dans le mental des Congolais. Car, les résultats des élections de 2006, de 2011 et de 2018 n'ont pas fait l'unanimité.

L'opposition politique congolaise et la société civile crient au scandale suite aux fraudes, tricheries et autres irrégularités qui les ont caractérisées. Ceci a fait naître une contestation de légitimité, source de conflits et de crises politiques qui sévissent encore de nos jours au pays tant à l'Est du pays avec les différents mouvements politico-militaires qu'à la capitale Kinshasa. L'opposition politique ne veut pas reconnaître les résultats de dernières élections présidentielles et législatives telles que proclamées par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et entérinées par la Cour Constitutionnelle.

Au regard de ce qui précède, il s'avère irréfutable que seul un régime politique réellement démocratique fondé sur les valeurs d'équité, d'égalité et de justice commutative reste le mieux indiqué pour une bonne gouvernance foncière en République Démocratique du Congo. Car ce dernier régime est respectueux des lois et des règlements du pays et reconnaît le peuple comme souverain primaire, propriétaire attitré des terres congolaises. Il requiert sa participation citoyenne active et effective à la gestion de la terre et des ressources qui y sont attachées notamment

les minerais, les hydrocarbures et la forêt, étant donné qu'il est l'artisan et le bénéficiaire du développement socio-économique de la nation.

Bref, la démocratie est un régime de contrat social entre le souverain primaire et ses représentants à différents paliers de l'échiquier politique local, municipal, provincial et national. Il faut créer un Etat-Nation congolais fondé sur les valeurs de la démocratie participative et respectueux des droits humains et de la dignité humaine. Autrement dit, il faut un Etat de droits. C'est ce dernier qui garantit la démocratie, les droits humains et la participation citoyenne à la prise des décisions les concernant. Elle astreint les dirigeants à la redevabilité vis-à-vis des dirigés.

I. 2. Réforme de la politique foncière sectorielle nationale

La République Démocratique du Congo n'a pas jusqu'à présent une politique nationale en matière foncière. Ainsi, compte tenu de l'importance du foncier dans tous les enjeux économiques nationaux et pour la grande majorité du peuple congolais, il s'avère plus que nécessaire que le pays soit doté d'une politique publique foncière nationale. Celle-ci devra être sectorielle et ne pas s'écarter de la politique générale du gouvernement. Mais, elle doit, par contre, être une facette de la politique gouvernementale globale afin d'éviter toute rupture avec toutes les autres politiques sectorielles.

Il s'agit notamment de celles de l'environnement, de la forêt, de la biodiversité, des hydrocarbures, des eaux, des minerais, etc. La terre a beaucoup d'éléments de similitude avec ces autres ressources. Elles se recoupent et se compénètrent.²

Il est inconcevable que la RDC ait des politiques sectorielles de l'environnement, des hydrocarbures, des minerais, et autres, sauf du domaine foncier. Alors que c'est la terre qui est le soubassement de tout. Car, elle porte la forêt et l'eau, et elle enfouie dans ses entrailles les mines

² *Ibidem*, pp. 253-254.

et les hydrocarbures. Ce faisant, elle est tout autant importante que ces autres ressources naturelles qui, du reste, dépendent d'elle. La terre est la condition sine qua non de l'existence de toutes les autres ressources naturelles. Sans la terre, l'eau, la forêt, les minerais et les hydrocarbures n'existeraient pas.³

La politique foncière sectorielle que nous préconisons doit être une politique qui tient compte du rôle combien primordial de la terre dans la production paysanne des populations congolaises. Elle devra également prendre en ligne de compte les considérations d'ordre culturel.

I. 3. Réforme du leadership politique national et local

Les leaders d'opinion ont un rôle catalyseur dans la marche d'un peuple. Il s'agit des hommes politiques, stricto sensu, voire des leaders sociaux comme les chefs religieux, les intellectuels et les chefs des associations socioprofessionnelles et des Organisations Non Gouvernementales. Ce sont des personnes imbues d'un pouvoir mobilisateur. Ils impriment une vision à la société. Autour d'elles, même si on ne fait pas l'unanimité, on réunit la majorité. Ils se dépassent et se sacrifient pour l'intérêt suprême de la nation et des communautés locales. Ils sont porteurs des espoirs des peuples.

Les Lumumba, Kasa-Vubu et autres n'ont ménagé aucun effort pour libérer le peuple congolais du joug de la colonisation. Certains ont fait preuve du nationalisme, le cas de Lumumba, jusqu'au sacrifice suprême. Mais aujourd'hui, le pays manque de personnes de cette carrure.

La nouvelle classe politique congolaise post-coloniale au pouvoir est constituée de personnes à la solde de l'impérialisme occidental, prêtes à aliéner les intérêts des Congolais pour l'intérêt de leurs maîtres et de leurs propres intérêts égoïstes. Voilà pourquoi, l'avenir des Congolais est hypothéqué. Ils sont abandonnés à leur triste sort. Et à côté, il existe une

³ *Ibidem*, p. 254.

bourgeoisie compradore nationale et locale qui s'accapare les énormes ressources naturelles du pays, la terre y compris, en complicité avec les étrangers de tout bord.⁴

Il ressort de ce qui est dit ci-haut que c'est une impérieuse nécessité pour la République Démocratique du Congo d'avoir des fils et filles dignes prêts à mourir pour que le pays recouvre sa souveraineté et qu'il aille de l'avant. La RDC a besoin des véritables leaders nationalistes.

C'est à cette seule condition que les Congolais gouteront le fruit de leurs sacrifices tant endurés pour l'accession du pays à la souveraineté tant nationale qu'internationale. Ils seront propriétaires de leur pays et d'énormes ressources naturelles qu'il regorge. Cette bourgeoisie est constituée en grande partie de l'élite au pouvoir et de leurs acolytes qui s'aventurent dans le secteur des affaires.

I. 4. Réforme du secteur de sécurité

La paix est le gage du développement socio-économique de toute nation. Sans la paix, aucun développement ne peut se réaliser.

En sus, la République Démocratique du Congo est victime de ses nombreuses et diverses richesses tant du sol que du sous-sol, de la faune et de la flore. Si ces richesses ne sont pas protégées à l'interne comme à l'externe, elles feront toujours l'objet de convoitise et ne profiteront jamais au peuple congolais. Les guerres à répétition à l'Est du pays et au Katanga en servent de témoignages éloquentes.

A cela, il faut faire observer que la terre comporte une dimension identitaire indéniable. C'est pourquoi le peuple dit, à tort ou à raison, Tutsi congolais ou Banyamulenge se bat pour occuper une portion de terre congolaise et revêtir ainsi la nationalité congolaise. Mais, il se fait malheureusement que ces derniers se comportent toujours comme des Rwandais en République Démocratique du Congo et sont à la solde du régime de Kigali.

⁴ *Ibidem*, pp. 254-255.

Eu égard à ce qui précède, la RDC se voit dans l'obligation de disposer d'une police spéciale foncière ou police des terres. Il s'agit d'une police de proximité pour la protection des personnes et de leur bien le plus précieux : la terre. Le pays doit également se doter d'une armée dissuasive capable de protéger les frontières nationales contre toute incursion ou violation. Ainsi, aucun périmètre du pays ne peut tomber sous le contrôle des étrangers qui convoitent le sol et le sous-sol congolais.

Le service de sécurité doit jouer son rôle de service d'intelligence et de renseignement au bénéfice de la communauté nationale. L'effort conjugué de tous les services cités ci-haut en collaboration avec la population congolaise mettra fin aux multiples violations constatées dans le secteur foncier congolais.

Il faut également que la Direction Générale de Migration veille scrupuleusement à l'identification des étrangers sur l'ensemble du territoire national. Elle doit procéder à l'expulsion de ceux qui ne sont pas en droit de rester au pays. C'est le cas dans les pays voisins où les Congolais sont expulsés. Les cas de l'Angola et du Congo-Brazza doivent nous servir d'exemple.

Il faudrait également que les frontières congolaises cessent d'être poreuses, et ce, de l'Est à l'Ouest et du Nord au Sud. Il faudrait mieux filtrer les entrées au pays conformément aux normes en vigueur en la matière. Bref, il faut une osmose autrement appelée une perméabilité sélective des frontières nationales de la République Démocratique du Congo.

II. REFORMES JURIDIQUES

Dans le contexte actuel de l'évolution du pays, il s'avère nécessaire de revisiter le cadre juridique du foncier congolais en vue de le tropicaliser et de l'adapter aux impératifs liés à la bonne gouvernance et au développement durable. Ceci requiert une volonté réelle du

changement de la part des responsables politiques du pays afin de modifier le code foncier congolais, certains articles de la constitution du pays relatifs au domaine foncier et de créer des tribunaux compétents en matière foncière.

II. 1. Réforme du régime foncier congolais

Au lieu de laisser perdurer le dualisme et le parallélisme dans l'administration foncière entre l'Etat et les autorités coutumières, il est souhaitable que le régime foncier congolais soit ramené à deux types de terre.

Comme sous la colonisation belge, il y aura la terre de l'Etat constitué des terres du domaine public et des terres du domaine privé, et les terres des communautés locales destinées à l'exploitation agricole paysanne. A cet effet, une cartographie foncière devra être élaborée. Dans celle-ci, il sera question de déterminer et de délimiter les zones d'influence étatique et celles d'influence paysanne.⁵

II. 2. Revisitation du code foncier congolais

Le code foncier congolais est le produit de la politique coloniale en matière foncière au Congo. Il est créé sous un régime monolithique et dictatorial. La vision définie et les options levées dans ce code sont celles liées à la volonté d'un seul individu et de ses amis (Compagnons de la Révolution, membres du Comité central et du Bureau politique du Mouvement Populaire de la Révolution à qui était revenue la tâche de rédiger ce code). Il avait pour objectif de leur donner des marges de manœuvres dans leurs actions d'expropriation des terres. Il n'est plus approprié pour régir le secteur foncier congolais après la colonisation compte tenu de nouvelles visions et orientations prises tant au plan politique que socio-économique.

⁵ LOLESIA BOTALEMA, P.D., *Op. Cit*, p 257

Toutefois, les autorités congolaises postcoloniales sont restées dans la logique de leurs maîtres pour la plupart des cas. Les quelques changements introduits n'ont jamais été bénéfiques pour les masses paysannes. Ils ont plus profité à la nouvelle élite au pouvoir. C'est le moment de rappeler le cas de la zaïrianisation.⁶

Le contenu même du code foncier congolais ne répond en rien au souci d'une gestion harmonieuse et non conflictuelle du secteur foncier congolais. En effet, il existe des dispositions légales dans le code foncier congolais qui sont source de conflits. C'est le cas des articles 53, 387 et 398. Le premier article consacre le caractère inaliénable, exclusif et imprescriptible du sol comme propriété de l'Etat. Le deuxième met fin aux terres indigènes. Et le troisième abroge le décret du 1^{er} juillet 1885, le décret du 3 juin 1906 sur les terres indigènes et le code civil des biens.

Il existe encore de nos jours des dispositions dans le code foncier congolais qui renvoient aux autorités coloniales telles que le Roi, le Ministre des colonies et le Gouverneur général, par exemple. Pendant que ces autorités ne sont plus compétentes pour statuer sur n'importe quelle matière en RDC. De même, certains impôts, taxes et redevances en matière foncière sont encore indexés en zaïre monnaie.⁷

Il est une nécessité de revisiter le code foncier congolais. C'est une priorité. Ceci permettra de l'adapter au contexte et réalités actuels. Ainsi, ce nouveau code foncier doit inclure certaines dispositions relatives aux coutumes et traditions congolaises en matière foncière en vue de mettre fin au dualisme entre le droit positif et le droit coutumier. Il faudra également que le nouveau code foncier soit séparé de l'immobilier et du régime des sûretés. Ces derniers devront faire l'objet des documents spécifiques.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, code foncier, immobilier et régimes des sûretés, textes légaux et réglementaires coordonnées, 47^e année, Numéro spécial, Janvier 2006, pp. 261-262.

II. 3. Revisitation de l'article 9 de la constitution congolaise

L'article 9 de la constitution congolaise en son premier alinéa dispose que l'Etat exerce une souveraineté permanente 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.⁸

A notre humble avis, cet article conférerait plutôt la souveraineté au peuple congolais sur la terre et sur toutes les autres ressources naturelles y attachées pour les raisons évidentes évoquées plus haut. Ceci pour être en conformité avec l'article 5, alinéa 1 de la même constitution qui stipule que la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants.

En effet, qu'est-ce qui est plus important entre le pouvoir et les ressources naturelles ? Si la souveraineté du pouvoir appartient au peuple, il est tout aussi juste et logique que le même peuple ait la souveraineté sur toutes les ressources naturelles se trouvant au pays. Il est évident que le peuple devra gérer ces ressources conjointement avec l'Etat qui est son émanation dans un régime de la vraie démocratie.

Ceci empêcherait à l'élite au pouvoir de s'approprier le revenu national provenant de la mise en valeur de ces ressources au détriment du peuple tel que cela se passe actuellement. Il n'est un secret pour personne que l'Etat congolais est le premier violateur des lois congolaises, y compris la constitution ou la loi fondamentale. Il suffit de voir la répartition du PNB pour s'en convaincre. Seule l'élite au pouvoir s'approprie la totalité du gâteau national au détriment de la masse populaire. Alors que c'est l'Etat, d'après la constitution, qui est le garant de la prospérité de la nation.

⁸ LINELIT, *Constitution de la République Démocratique du Congo, Support de vulgarisation, tiré du Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Edition Linelit, Kinshasa, Octobre 2011.

Néanmoins, le fossé d'inégalité se fait de plus en plus grand entre les dirigeants et les dirigés ou mieux entre les gouvernants et les gouvernés. Ceci en violation flagrante de l'article 58 de la Constitution du pays qui stipule que : « tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'Etat a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement ».⁹

II. 4. Erection des tribunaux spéciaux fonciers en RDC

Le Ministère du Plan de la République Démocratique du Congo¹⁰ affirme que 80% des procès en suspens dans les cours et tribunaux congolais sont d'origine foncière. La situation est plus complexe en milieu rural qu'en milieu urbain. Car, les tribunaux coutumiers de la compétence de qui relèverait les conflits fonciers s'avèrent aujourd'hui incapables de les régler.

En outre, les cours et tribunaux congolais ne sont pas compétents pour trancher des litiges portant sur les terres exploitées par les paysans. D'où la nécessité de la création des tribunaux spéciaux fonciers ou tribunaux spéciaux agraires en République Démocratique du Congo. Ces tribunaux devront puiser ses principes aussi bien du droit positif que du droit coutumier congolais, voire des pratiques coutumières en matière foncière d'usage courant.

II. 5. Abolition des coutumes excluant la femme à la propriété terrienne

Dans la plupart des sociétés congolaises, les femmes portent le gros des tâches agricoles, qu'il s'agisse des sociétés forestières ou celles des savanes. Mais, il se fait malheureusement que les us et coutumes de certaines de ces sociétés ne reconnaissent pas à la femme le droit à la propriété terrienne. Les cas les plus saillants se rencontrent à l'Est de la RDC notamment en Ituri, aux Nord et Sud-Kivu. La société shi en

⁹ LINELIT, *Op.Cit*, p.259

¹⁰ République Démocratique du Congo, Ministère du Plan, *Document de la Stratégie de Croissance et Réduction de la Pauvreté, Deuxième génération, DSCR 2, 2011-2015*, Vol. 1, Kinshasa, Octobre 2011, p. 105.

constitue une illustration-type, comme nous le déclarent nos interlocuteurs.

C'est ainsi qu'avec les nouvelles lois qui prônent l'égalité homme-femme, il est impérieux de bannir ces coutumes afin de permettre à la femme l'accès aux terres agricoles au même titre que l'homme.

II. 6. Reconnaissance des droits coutumiers sur les terres

La plus grande réforme sur le plan juridique serait la reconnaissance par l'Etat congolais des droits des communautés locales, des paysans, des populations riveraines des aires protégées et/ou des exploitations agricoles, forestières, minières industrielles et des hydrocarbures, et des peuples autochtones sur les terres de leurs ancêtres. C'est la condition sine qua non de la sécurisation de leurs terres et, ipso facto, la solution durable et efficace aux conflits fonciers dans les milieux ruraux congolais. Il sied de noter que ces droits coutumiers font partie des droits humains les plus inaliénables.

III. REFORMES INSTITUTIONNELLES

Les institutions de gestion foncière actuelles en République Démocratique du Congo semblent ne pas être à la hauteur de l'immensité et de la complexité du secteur foncier congolais et de ceux des matières y relatives.

Du plus, il n'existe pas d'institutions distinctes de gestion du foncier rural et du foncier urbain. Pourtant, de par leur nature et objet, les deux fonciers portent sur des matières différentes tant sur le plan juridique que sur le plan politico-administratif.

Nous émettons le vœu de voir la République Démocratique du Congo se doter des institutions de gestion du foncier rural distinctes de celles du foncier urbain à l'instar de « Plan Foncier Rural » en Côte

d'Ivoire, en Guinée, au Bénin et au Burkina-Faso.¹¹ Aussi, compte tenu de la compénétration de différents secteurs de la vie nationale, il est plus que temps de créer un cadre permanent de concertation entre les différents secteurs. Il s'agit notamment des secteurs forestier, minier, des hydrocarbures, des aires protégées et agricole. Car, chaque décision prise dans les secteurs précités a des conséquences sur le foncier et le développement rural.

En sus, le Ministère des Affaires foncières devra être rebaptisé en vue de mieux répondre à son contexte actuel. Ainsi, il pourra être appelé désormais Ministère de la gouvernance foncière. Le nom influe sur la personnalité et le caractère du nominé. De la même manière, la rebaptisation d'une institution change aussi bien sa vision et ses objectifs que sa manière de fonctionner ainsi que ses structures.

En définitive, la République Démocratique du Congo devra disposer des plusieurs institutions de gouvernance foncière. Les unes pourront s'occuper de gestion politique, administrative et technique ; tandis que les autres plancheront sur les aspects juridiques, judiciaires et sur la régulation de différents contentieux liés aux questions foncières tant au plan de gestion que de l'exploitation. Ces institutions devront être distinctes les unes des autres et dotées d'autonomie réelle en vue d'atteindre chacune les objectifs poursuivis et remplir la mission qui lui est assignée. Toutefois, elles pourront se retrouver dans un cadre permanent de concertation en vue d'harmoniser les vues et réduire les écarts. Ainsi, les grandes décisions ne pourront être prises qu'à l'issue des concertations. Des institutions aux structures, il n'y a qu'un pas.¹²

¹¹ MAHAMADOU M.D., « Ressources Naturelles et Gestion des Conflits. Cas du Cercle de Douentza », Maîtrise en Anthropologie, Faculté des Lettres, des Arts et des Sciences Humaines, Université du Mali, 2009, URL : <http://www.Memoire>, consulté le 15 avril 2010.

¹² LOLESIA BOTALEMA P.D., *Loc. cit.*, p. 261.

IV. REFORMES STRUCTURELLES

La nécessité de réformer les structures de gestion foncière en République Démocratique du Congo part du premier constat. Celui-ci révèle que, dans ce secteur, l'architecture institutionnelle se présente sous la forme d'une pyramide renversée. Ce qui voudrait tout simplement dire que ses structures sont présentes au sommet de l'Etat mais absentes à la base.

Le Ministère des Affaires foncières de la République Démocratique du Congo figure parmi les rares Ministères du Gouvernement central qui n'ont pas de répondants au niveau des entités territoriales de base notamment les territoires, les secteurs et chefferies, y compris les groupements et les villages. Pourtant, les populations rurales vivent au quotidien de la terre et sont chaque jour aux prises avec les problèmes d'occupation et de mise en valeur des terres.

A cet effet, nous estimons mieux que toutes les institutions de gestion et d'exploitation foncières soient représentées jusqu'au niveau des villages. Il devra y avoir des organes de prise de décisions à chaque palier de l'échiquier national en partant de la base au sommet. C'est à cette seule condition que les populations rurales devront prendre directement part aux décisions portant sur la terre.

Somme toute, il est temps de se défaire des structures foncières héritées de la colonisation. Elles sont trop centralisées et discriminatoires. Il faut mettre sur pied des structures qui répondent mieux à la gouvernance foncière. Elles sont, par essence, participatives et inclusives. Il n'est plus concevable que cinq décennies après la colonisation, le pays garde les mêmes structures que celles de la période coloniale quand bien même que le contexte a changé fondamentalement.

Aujourd'hui la République Démocratique du Congo se veut un Etat démocratique et de droit. Ceci suppose le respect des valeurs et de la dignité humaine et la participation citoyenne des populations à la prise de

décisions les concernant et concernant la collectivité nationale. Pour y parvenir, il faut une administration réformée.¹³

V. REFORMES ADMINISTRATIVES

La réforme attendue de l'administration foncière congolaise porte sur la nature et la forme de l'administration, le personnel de l'administration foncière et les pratiques administratives foncières.

V. 1. Réforme de la nature et de la forme de l'administration foncière

L'administration publique congolaise est archaïque et la tenue des archives est précaire. L'usage des machines mécaniques à dactylographier y est encore d'application. Ce qui n'est plus admissible au troisième millénaire qui connaît une révolution technologique sans précédent avec la découverte de l'outil informatique et de l'Internet. L'administration foncière congolaise ne devrait pas y faire exception. Autrement, ceci favorise le développement de l'administration parallèle et l'usage de faux en écriture dans ce secteur.¹⁴

En effet, la seule garantie ou assurance pour parer à tout cela réside dans l'informatisation de l'administration foncière. Elle favorise surtout une bonne tenue des archives. Comme, les méfaits de multiples pillages connus dans le pays ont accéléré la disparition des dossiers dans les bureaux de l'administration foncière, les personnes nanties et rusées se permettent de se faire de faux documents de propriété foncière au détriment de vrais propriétaires terriens. Voilà ce qui justifie la nécessité d'un changement dans la nature et la forme de l'administration foncière actuelle en RDC.

V. 2. Réforme du statut et des conditions de travail du personnel

La corruption gangrène l'administration publique congolaise. Elle est décriée par tout le monde et est l'œuvre du système politique. Il en va

¹³ *Ibidem*, p. 262.

¹⁴ *Ibidem*, p 263.

de même de tous les autres maux décriés tels que l'informel, le parallélisme, etc. En outre, ce personnel est aujourd'hui vieux, moins formé, mal rémunéré, et par conséquent non consciencieux. Il ne convient plus pour une bonne gouvernance administrative dans tous les secteurs de la vie nationale, y compris le secteur foncier.¹⁵

Ainsi, la réforme dans ce domaine devra porter sur la motivation, la formation et le rajeunissement du personnel de l'administration foncière à tous les niveaux notamment national, provincial et local.

V. 2. 1. Allocation d'un salaire décent au personnel de l'administration Foncière

Le travail ennoblit l'homme. Ce faisant l'on doit vivre du fruit de son travail. Mais, il se fait malheureusement qu'en République Démocratique du Congo, les agents et fonctionnaires de l'administration publique, en général, sont abandonnés à leur triste sort. Leurs salaires ne leur permettent pas de nouer les deux bouts du mois. Ils sont incapables de répondre aux besoins de scolarisation de leurs enfants, de leur habillement, de leur restauration et de leur soin de santé. Ce qui les pousse inéluctablement à verser dans les antivaleurs. Ceux de l'administration foncière n'y font pas exception.

Eu égard à ce qui précède, il est clair de déduire que seule une bonne rémunération des agents et fonctionnaires de l'administration publique congolaise, ceux de l'administration foncière y compris, et le changement de mentalité devront mettre un terme aux maux qui la rongent.

V. 2. 2. Formation du personnel de l'administration foncière

L'évolution actuelle de l'humanité propulsée par la révolution technologique avec l'invention de l'outil informatique et de l'Internet, ce grand boulevard de communication qui véhicule les informations à travers le monde, requiert de nouvelles aptitudes de la part de tous les acteurs

¹⁵ *Ibidem*, p. 263.

sociaux afin de les rendre plus performants, efficaces et efficients. Ceci est tout aussi vrai pour le personnel de l'administration publique congolaise. Il constitue le socle de la gestion étatique. A cela, il faut ajouter les exigences de la bonne gouvernance et les impératifs d'une gestion durable de la chose publique et des ressources naturelles pour le bien-être de tous.¹⁶

Ainsi, les défis actuels de toutes les administrations publiques des Etats modernes consistent en la formation permanente et continue du personnel qui doit répondre aux besoins du développement socio-économique des populations. C'est un devoir civique et une obligation citoyenne.

V. 2. 3. Rajeunissement du personnel de l'administration foncière

La majorité du personnel de l'administration publique congolaise est trop vieille. L'Etat est dans l'incapacité de les envoyer en retraite étant donné qu'il ne saura jamais leur payer les indemnités de pension. Par conséquent, ces agents et fonctionnaires versent dans la routine et ils sont hostiles au changement et aux innovations.¹⁷

Ainsi, face aux nouveaux enjeux et défis que pose la bonne gouvernance foncière en République Démocratique du Congo, il est plus qu'important de recruter de jeunes gens pleins de vigueur, susceptibles de s'adapter à tout changement et capables de s'approprier toutes les innovations. Le choix de jeunes universitaires serait un atout majeur. Ceux-ci pourront résoudre en grande partie le besoin en formation du personnel.

V. 3. Pratiques administratives foncières

L'administration foncière congolaise est caractérisée par certaines pratiques non orthodoxes. Elles la rendent impuissante face aux défis et enjeux que lui impose l'évolution actuelle du monde. Il s'agit entre autres

¹⁶ *Ibidem*, p 264

¹⁷ *Ibidem*.

de la formalisation de l'informel, la corruption et le parallélisme administratif.

V. 3. 1. Formalisation de l'informel dans l'administration foncière congolaise

De l'avis de nos interlocuteurs, l'administration foncière congolaise a tendance à formaliser l'informel. En effet, l'acquisition des terres et l'obtention des titres de propriétés des concessions foncières se font par les mêmes agents et fonctionnaires de l'administration foncière commis à ce secteur mais en dehors du circuit officiel. C'est-à-dire les dossiers sont élaborés dans des maisons et sont, par la suite, glissés frauduleusement dans la paperasse du bureau. Parfois, l'enregistrement des dossiers informels ne suit pas l'ordre des dossiers formels.

De même, les fruits en termes de recettes ou redevances à la suite de ces pratiques ne vont pas dans la caisse de l'Etat. Ils vont tout droit dans les poches des agents et fonctionnaires de ce service. Si jamais, ils pouvaient verser quelque chose dans la caisse de l'Etat, ce serait inférieur à ce qu'ils empochent. Ceci fait suite ou serait l'incidence du « sida »¹⁸, pour reprendre l'expression des certains agents et fonctionnaires qui se sont confiés à nous.¹⁹

L'une des conséquences logiques de cette pratique, c'est le dédoublement des titres de propriété. C'est-à-dire que pour une même concession de terre, deux individus distincts en détiennent des documents tenant lieu de titres de propriété. Nous pouvons également citer le détournement des deniers publics.

De ce qui précède, nous pouvons dire que la suppression pure et simple des circuits informels dans l'administration foncière congolaise est plus qu'une nécessité, si l'on veut remédier aux maux décriés ci-haut ainsi que d'autres qu'on n'a pas citer et qui pourtant existent.

¹⁸ L'acronyme Sida veut dire Salaire Insuffisant Difficilement Acquis.

¹⁹ LOLESIA BOTALEMA P.D., *Loc. cit.*, p. 266.

V. 3. 2. Corruption

Parmi les fléaux qui rongent l'administration publique congolaise figure la corruption. Elle serait également en grande partie la résultante du mauvais traitement dont sont victimes les agents et fonctionnaires de l'Etat congolais sans distinction. Toutefois, nous ne devons pas perdre de vue la question de mentalité. Elle rentre également en ligne de compte des facteurs à la base de ce fléau tant décrié.²⁰

En effet, pour pallier à la modicité de leur rémunération et faire face aux multiples charges sociales qu'ils ont, les agents et fonctionnaires de l'Etat congolais versent, sans vergogne, dans l'achat de conscience, le pot de vin, le pourboire et le « Madesu ya bana »²¹ comme ils veulent bien le dire eux-mêmes dans leur jargon. Par voie de conséquence, les actes qu'ils posent, dans ce cas, violent les lois du pays. Ce sont des actions non logiques, pour reprendre le concept cher au sociologue italien Vilfred Pareto.²²

Une bonne rémunération des agents et fonctionnaires de l'Etat et un changement de mentalité mettraient un terme à la pratique de la corruption dans l'administration publique congolaise et spécialement dans le secteur foncier.

V. 3. 3. Parallélisme dans l'administration foncière congolaise

Le parallélisme dont il est question ici est le fait de l'existence de deux structures distinctes dans la gestion foncière en République Démocratique du Congo, chacune agissant presque indépendamment de l'autre. Il s'agit de la structure étatique et de la structure coutumière. En effet, l'Etat et la coutume agissent concomitamment dans le secteur foncier congolais à telle enseigne qu'il est difficile, dans l'état actuel des

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Expression lingala qui se traduit littéralement en langue de Voltaire et de Molière par « Haricots des enfants ». Elle renvoie au pourboire.

²² PARETO V., cité par MULUMA M. A., *Sociologie générale, Sociologie Africaine et Notions d'Anthropologie*, Editions SOGEDES, Kinshasa, 2013, pp. 66-69.

choses, de savoir qui doit faire quoi, quand, où et comment ? Entre les deux acteurs majeurs en présence. Cette situation est source de beaucoup de conflits fonciers récurrents.

En effet, il se dégage le constat selon lequel l'Etat congolais, depuis sa naissance, a fréquemment violé les us et coutumes des Congolais en matière foncière. Il s'est approprié, à tort d'ailleurs, les sols congolais. Mais les populations congolaises qui, selon la coutume, se disent être les vrais propriétaires des sols congolais ne se sont jamais avoués vaincues. C'est ainsi qu'à côté des structures de gestion foncière de l'Etat coexistent celles de la coutume.²³

La grande réforme va consister en la renonciation par l'Etat à son droit de propriété sur les terres congolaises et leurs accessoires. C'est-à-dire les ressources naturelles qui s'y rattachent, au profit des populations congolaises. Celles-ci sont en même temps les détenteurs attitrés du pouvoir de l'Etat, autrement dit souverain primaire. Ceci est d'autant vrai que dans un régime purement démocratique, l'Etat est l'émanation de la population. Elle confie l'exercice du pouvoir public à ses représentants à tous les niveaux de l'échiquier national soit directement soit indirectement. Mais, il s'agit de la démocratie participative qui correspond à la bonne gouvernance.

VI. REFORMES ECONOMIQUES

Généralement, l'économie d'une nation consiste en la production, la distribution et la consommation des biens et services pour le bien-être individuel et collectif des populations.

La production des biens et services exige des moyens de production. Ceux-ci, traditionnellement, se regroupent en trois catégories : les moyens matériels, financiers et humains. Parmi les moyens de production paysanne figure la terre. Elle est, d'ailleurs, pour la population congolaise, à majorité rurale, le moyen le plus important. C'est un

²³ LOLESIA B. P.D., *Loc. cit.*, p. 267.

patrimoine collectif des communautés familiales, claniques, villageoises et ethniques. Bien collectif, la terre, en République Démocratique du Congo, ne peut pas faire l'objet d'une quelconque cession, aliénation ou hypothèque.

Toutefois, avec la confiscation des terres par l'Etat congolais de l'EIC à l'Etat actuel, la confusion est née entre les terres appartenant à l'Etat, aux particuliers et les terres des communautés locales. Cette situation a amené à l'existence des paysans sans terres dans certaines contrées du pays. Elle est source des conflits fonciers.

Pour remédier à la situation, il est de bonne politique que l'Etat libère les terres au profit des populations afin de permettre à celles-ci de produire des vivres pour la consommation des masses. Ceci résoudrait en grande partie la malnutrition et la sous-alimentation chronique dont souffrent plusieurs populations rurales du pays et de la crise économique d'autre part.²⁴

VII. REFORMES SOCIALES

L'organisation sociale africaine en général et celle de la République Démocratique du Congo en particulier est basée sur la famille élargie ou le clan comme unité de base. Partant, la terre qui est un bien patrimonial pour les congolais est une propriété commune à tous les membres du clan.

Il s'agit du communautarisme ou de l'appropriation collective des terres. Cependant, l'on vit dans un monde fortement capitaliste où chaque individu membre de la communauté a des besoins individuels qu'il doit assouvir au moyen du revenu qu'il tire du travail de la terre. Ce faisant, il doit travailler la terre pour son compte personnel et non pour le compte de la communauté. C'est la terre qui est commune à tous mais le produit

²⁴ *Ibidem*, p. 268.

du travail de la terre appartient de plein droit à l'individu qui a fait le travail.²⁵

Sur le plan social, la réforme du secteur foncier devra consister au passage du communautarisme à l'individualisme en ce qui concerne l'occupation des espaces arables. Il est question de passer de l'appropriation collective à l'appropriation individuelle. La société actuelle étant devenue capitaliste, chaque ménage a des problèmes propres qui nécessitent des solutions appropriées au-delà de ce qui est commun à tous les membres des familles élargies, clans, tribus et ethnies. Il s'agit notamment de la scolarisation des enfants, des soins de santé, de l'habitat, de l'habillement, du logement, de l'équipement matériel, etc. De ce fait, la terre constituerait un gage ou une hypothèque pour l'accès aux crédits agricoles.

Vu la multiplicité des intervenants ou acteurs du domaine foncier congolais, il faudrait privilégier l'approche participative tant dans la gestion que dans l'exploitation voire dans la redistribution des dividendes y afférentes, surtout lorsqu'il s'agit de concéder des vastes étendues pour une exploitation industrielle.

Eu égard à ce qui précède, au sein des terres de communautés, il faut octroyer aux ménages des lopins de terre. Ils devront y travailler pour produire des vivres afin d'éradiquer la malnutrition et la sous-alimentation et avoir des moyens suffisants pour faire face aux multiples besoins énumérés ci-haut.

VIII. REFORMES CULTURELLES

Ne dit-on pas qu'un peuple sans culture est un peuple sans âme ? Ainsi, la culture est l'essence même de chaque peuple, sa façon de penser, de faire, de se comporter face à telle ou telle autre situation. Ainsi, dans le secteur foncier, la façon de travailler la terre relève de la culture de chaque peuple. Il en va de même de son mode d'appropriation.

²⁵ *Ibidem*, p. 269.

Les réformes culturelles vont porter sur le mode d'appropriation et sur les techniques culturelles.

VIII. 1. Mode d'appropriation de terre

Pour être conforme au contexte actuel, l'appropriation de terre en République Démocratique du Congo doit passer du mode collectiviste au mode individualiste afin de répondre aux impératifs d'une société capitaliste. Celle-ci exige de chaque individu membre d'une communauté la participation citoyenne aux efforts du développement socio-économique de sa nation.

VIII. 2. Techniques culturelles

La manière de travailler la terre doit passer de l'agriculture itinérante sur brûlis à l'agriculture intensive. Ceci exige l'application des procédés de l'agroforesterie en recourant non aux engrais chimiques mais aux engrais verts. Il s'agit des plantes fixatrices d'azote telles que le *leucena leucosephala* et le *cassia siamea*. Ainsi, chaque ménage devra travailler sur son lopin autant que possible sans se déplacer.

VIII. 3. Valorisation de la coutume par le passage de l'oralité à l'écrit

La tâche de la mise à jour d'un recueil des coutumes congolaises paraît difficile mais pas impossible. Cette tâche devra être accomplie par une équipe pluridisciplinaire constituée des historiens, des linguistes, des sociologues, des anthropologues et des politologues. La première des tâches pourra consister à l'identification de différentes tribus et ethnies se trouvant dans l'espace territorial que couvre la République Démocratique du Congo, province par province, district par district, territoire par territoire, secteur par secteur, chefferie par chefferie et groupement par groupement.

Cette première tâche pourrait être suivie d'une deuxième. Elle va consister aux regroupements thématiques, linguistiques et géographiques des éléments qui composent les coutumes congolaises. Il s'agit des mots, des expressions, des outils ; des matériels, des symboles, des chants, des

danses et d'autres rituels. Ceux-ci traduisent l'âme de chaque peuple de la RDC pendant les heurs et les malheurs, les activités de production, de distribution et de consommation. Il s'agit de tout ce qui accompagne et traduit l'essence de l'homme au quotidien, dans toutes ses dimensions physique, biologique, morale et culturelle.

VIII. 3. 1. Regroupement thématique

Il va consister à rassembler les principaux thèmes qui retracent les différents domaines de la vie des Congolais chacun dans son terroir. Ces thèmes sont les suivants : croyances, religions, mariage, décès, naissance, pouvoir, succession, héritage, filiation, divorce, chasse, pêche, culture, terre, saisons, climats, habitat, habillement, éducation, formation, initiation, etc.

VIII. 3. 2. Regroupement linguistique

Il s'agira de faire recours à la cartographie linguistique de la République Démocratique du Congo afin de regrouper les éléments symbolisant les différentes coutumes suivant leurs appartenances linguistiques. Pour ce faire, les quatre groupes linguistiques : les lingalaphones, les swahiliphones, les kikongophones et les tshilubaphones seront mis à profit. Ces différents groupes linguistiques se trouvent disséminés à travers les différentes provinces du pays d'où l'impérieuse nécessité de les classer par province. C'est le regroupement géographique.

VIII. 3. 3. Regroupement géographique

Ce regroupement serait rendu possible par la répartition des provinces en zones correspondant aux quatre points cardinaux : Est, Ouest, Nord et Sud. Ainsi, nous aurons les provinces de l'Est, les provinces de l'Ouest, les provinces du Nord et les provinces du Sud. Enfin, la dernière tâche consistera à trouver les similitudes et les dissemblances entre les différents éléments rassemblés et à les ranger selon les différentes catégories. Par catégories, nous entendons les groupes d'éléments semblables ou présentant des similitudes entre eux et celui d'éléments présentant des dissemblances entre eux.

IX. REFORMES FISCALES

Il s'agit d'instaurer ou d'instituer deux types de fiscalité : la fiscalité foncière publique et la fiscalité foncière paysanne.

IX. 1. Fiscalité foncière publique

Elle concerne les terres faisant partie des domaines public et privé de l'Etat et frappe les exploitations foncières à grande échelle et/ou industrielles soit les mines, les hydrocarbures, les forêts soit les exploitations agricoles. A cet effet, les impôts, taxes et redevances fonciers à payer doivent être fixés en Franc congolais. C'est la monnaie qui a cours légal au pays depuis la prise du pouvoir par l'AFDL.

IX. 2. Fiscalité foncière paysanne

Elle concerne les terres en possession paysanne. Elle frappe, de ce fait, toutes les activités paysannes liées à la mise en valeur des terres pour divers usages notamment l'agriculture, la pêche, la chasse, la cueillette, le ramassage et l'exploitation forestière artisanale. Chaque Congolais exerçant le métier de paysan devra verser annuellement un montant à titre d'impôt au trésor public. Ainsi soutiendra-t-il le budget de l'Etat et contribuera-t-il à l'effort du développement socio-économique du pays.

X. REFORMES TECHNIQUES ET/OU TECHNOLOGIQUES

Il va consister à faire usage des procédés modernes dans tous les services fonciers, y compris le recours aux technologies modernes. L'on fera, par exemple, recours à la télédétection et au GPS, ainsi qu'au développement d'un dispositif de Mesurage, Rapportage et Vérification (MRV). Il s'agit du système de surveillance des terres par satellite (SSTS).

CONCLUSION

Somme toute, la réforme en profondeur du foncier congolais reste le passage obligé pour la régulation durable des conflits fonciers récurrents qui sévissent en République Démocratique du Congo depuis des siècles. Elle doit s'effectuer dans tous les domaines de la vie notamment politique, juridique, institutionnel, administratif, social, culturel, agraire, fiscal et technique et/ou technologique. Bref il faut tout réformer.

Pour être efficaces et efficientes et réussir à réguler les conflits fonciers en République Démocratique du Congo, les réformes attendues devront se faire sur l'impulsion de l'Etat congolais et être acceptées si pas par toutes les couches de la population mais par la majorité, au lieu d'être une imposition de l'extérieur. Car, nous le savons pertinemment bien, les causes externes des conflits fonciers en République Démocratique du Congo sont beaucoup plus déterminantes. Il suffit de projeter un regard rétrospectif vers le passé pour s'en convaincre. Nous l'avons démontré au deuxième chapitre de la première partie de ce travail.

Toutefois, le recours à l'expertise extérieure n'est pas à exclure, car les enjeux fonciers de l'heure ont des effets qui sont ressentis au niveau planétaire. Ainsi, les agences spécialisées de l'ONU, de l'UE et de l'UA seront mises à profit. En sus, ces réformes devront également s'appuyer sur les principes de la bonne gouvernance et de ceux du développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Journal Officiel de la RDC, « Code foncier, du mobilier et régimes de suretés, textes légaux et réglementaires coordonnées », 47^e année, Numéro spécial, janvier 2006.

-
- LINELIT, *Constitution de la République Démocratique du Congo, Support de vulgarisation tiré du journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Edition Linelit, Kinshasa, octobre 2011.
- LOLESIA B. P.D., *Gouvernance publique et conflits fonciers en République Démocratique du Congo de 1885 à 2013*, Thèse de Doctorat en Sociologie, FSSAP, UNIKIS, Kisangani, 2015 (Inédit).
- MAHAMADOU M.D., « Ressources Naturelles et Gestion des conflits. Cas du Cercle de Douentza, Maîtrise en Anthropologie, Faculté des Lettres, des Arts et des Sciences Humaines, Université du Mali, 2009, URL : <http://www.memoire.online.com>.
- MULUMA M.A., *Sociologie générale, Sociologie Africaine et Notions d'Anthropologie*, Editions SOGEDES, Kinshasa, 2013.
- Ministère du Plan de la RDC, *Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté Deuxième génération*, DSCR 2, 2011-2015, Vol. 1, Kinshasa, Octobre 2011.