

Juillet 2020

Droits de propriété foncière des communautés locales et populations autochtones

Instruments de droit international et législation nationale applicables
en République du Congo

Version 3

Table des matières

Introduction	3
1 Le droit de propriété foncière en droit international	5
1.1 Conventions internationales contraignantes	5
1.2 Instruments non-contraignants de droit international	9
2 Le droit de propriété foncière des CLPA en droit interne	12
2.1 Les régimes de propriété foncière	12
2.2 Les règles d'acquisition de la propriété foncière	21
2.3 L'expropriation pour cause d'utilité publique	28
2.4 Le droit de propriété des populations autochtones	30
Conclusion	32
Annexe 1 : Evolution du droit de propriété foncière depuis l'époque coloniale	33
Bibliographie	34

Table des encadrés

Encadré 1 : Rappels et définitions	4
Encadré 2 : Extrait de la recommandation générale n°23 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Les droits des populations autochtones	6
Encadré 3 : Jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples ...	7
Encadré 4 : Jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	8
Encadré 5 : Prise en compte du genre en matière de propriété foncière	15
Encadré 6 : Les implications de l'obligation de mise en valeur	17
Encadré 7 : Aperçu sur les forêts communautaires	19
Encadré 7 : Les conséquences de l'absence d'immatriculation : l'occupation précaire	25

Table des diagrammes

Diagramme 1 : Composition du domaine forestier national	20
Diagramme 2 : Procédure de reconnaissance des terres coutumières	23
Diagramme 3 : Schéma simplifié de la procédure d'immatriculation au Congo	27
Diagramme 4 : Contenu des dossiers et procès-verbaux produits au cours de la procédure d'immatriculation	28



Ce rapport a bénéficié du soutien du gouvernement britannique. Les opinions qui y sont exprimées relèvent de la responsabilité exclusive de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Introduction

Il est difficile de connaître l'étendue des terres appartenant aux communautés locales et populations autochtones (CLPA) en République du Congo. L'Index de transparence des systèmes fonciers communautaire en Afrique estime à moins de 30 000 hectares, la surface appartenant aux CLPA en zone rurale.¹ Cela représente moins de 1% de la surface du Congo.

La gouvernance foncière, en particulier les systèmes de sécurisation foncière en vigueur en République du Congo, sont organisés dans le cadre d'une réglementation complexe, issue des cadres juridiques mis en place par l'administration coloniale et l'histoire contemporaine du Congo.

Dans ce cadre, la reconnaissance de droits de propriété foncière - mécanisme qui offre le maximum de prérogatives sur les terres à leurs titulaires - ne s'appuie que marginalement sur les droits fonciers coutumiers. Or, parmi les près de 4 millions de congolais, les droits fonciers coutumiers demeurent pertinents pour les communautés résidant en zone rurale, près de 30 % de la population,² et en particulier dans les zones forestières, lesquelles couvrent près de 65 % du territoire.³ Parmi ces populations, les groupes autochtones Bakola, Batwas, Babongo, Baaka, Mbendjeles, Mikayas, Bagombes et Babis, qui représentent entre 1 et 10 % de la population, ont un attachement particulier aux terres et ressources naturelles dont dépendent leur mode de vie.⁴

Le présent rapport présente le cadre juridique encadrant la propriété foncière des CLPA en République du Congo. Il s'articule autour de deux chapitres.

- Le premier chapitre présente de manière non-exhaustive les principales règles de droit international applicables en République du Congo ;
- Le deuxième chapitre propose une analyse des règles de droit interne congolais en matière de propriété foncière applicables aux CLPA.

Dans un contexte de pluralisme juridique, les développements qui suivent portent uniquement sur les instruments de droit statutaire. **L'Encadré 1** déconstruit la notion de propriété en droit statutaire.

Le présent rapport vise à actualiser la publication « Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones » d'avril 2014 sur la base des réformes récentes de la législation foncière. Les sections relatives aux droits d'usage demeurent à jour.

¹ FGDH (2017) Index de transparence des systèmes fonciers communautaires en Afrique.

² CIA (2019) The World Factbook.

³ FAO (2015) Global Forest Resources Assessment 2015 – Desk Reference.

⁴ <https://www.iwgia.org/en/republic-of-congo>

Encadré 1 : Rappels et définitions

Le droit de propriété comprend trois attributs fondamentaux :

- **L'usus** : le droit d'utiliser un bien ;
- Le **fructus** : le droit de disposer des fruits (récoltes, dividendes, loyers...) de ce bien ;
- **L'abusus** : le droit de transformer ce bien, de s'en séparer (de l'aliéner) ou de le détruire.

Les deux premières subdivisions, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de la troisième, constituent « **l'usufruit** », un droit réel qui confère à son titulaire, l'usufruitier, le droit d'utiliser et de percevoir les revenus et les biens qui appartiennent à une autre personne. Il ne donne pas le droit de détruire ou d'aliéner le bien. Par exemple, l'usufruitier d'un manguiers, a le droit à la récolte des mangues, ainsi qu'à leur vente, mais pas le droit d'abattre ni de vendre l'arbre. Il s'apparente au droit d'usage qui ne peut toutefois pas être cédé. L'abusus, sans l'usus et le fructus est appelé « **nue-propriété** ».

On parle de « **droits fonciers** » en référence à un faisceau de droits plus large que le droit de propriété foncière, tels que :

- Le droit d'accès : le droit de pénétrer sur un espace ;
- Le droit d'usage ou d'extraction : le droit de tirer profit des ressources présentes sur cet espace à des fins de subsistance ou commerciales ;
- Le droit de gestion : le droit de réglementer et de prendre des décisions sur les ressources et la terre ;
- Le droit d'aliénation : le droit de transférer des droits sur l'espace à une autre entité ;
- Le droit à une procédure équitable et à une juste compensation.



1 Le droit de propriété foncière en droit international

Le droit de propriété est reconnu comme un droit fondamental par une variété d'instruments internationaux et régionaux à commencer par la **Déclaration Universelle des droits de l'Homme** adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.⁵

Les instruments internationaux relatifs au droit de l'homme, de nature souvent principiels, traitent le droit de propriété sous deux angles. D'une part le droit de propriété est reconnu comme un droit fondamental. D'autre part, les conditions dans lesquelles le droit de propriété peut être limité dans le cadre d'une expropriation sont explicités. Cela peut inclure des garanties procédurales, y compris la preuve d'un intérêt public ainsi qu'un droit à indemnisation. En plus de reconnaître le droit de propriété, certains instruments internationaux relatifs au droit de l'homme érigent des droits plus généraux d'accès aux terres et aux ressources. Cette section présente les traités les plus pertinents en mettant l'accent sur les droits de propriété foncière, qu'ils soient coutumiers ou non.

En République du Congo, les conventions internationales sont parties intégrantes du cadre juridique lorsqu'elles sont dûment ratifiées. Elles doivent être conformes à la Constitution et ont une valeur supérieure à celle des lois.⁶ Par exception, les principes énoncés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont une valeur constitutionnelle.⁷

En plus des conventions internationales contraignantes, le droit international propose une multitude d'instruments non-contraignants qui constituent autant de document de référence pour la République du Congo.

1.1 Conventions internationales contraignantes

1.1.1 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Année d'adoption : 1966
Date d'entrée en vigueur : 1969
Ratification par le Congo : 1988
Force juridique : contraignante

Cette convention est considérée comme le seul instrument juridique international portant spécifiquement sur les questions de discrimination raciale. Son article 5 exige que les Etats s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale et à garantir le droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la

propriété.

Conformément à la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination, composé d'experts indépendants, a pour mission de surveiller l'application de la Convention par les États parties notamment par l'examen des rapports qui lui sont remis par les Etats. Le Comité publie son interprétation des dispositions de la convention sous la forme de recommandations générales (ou observations générales). La recommandation 23, adoptée en 1997, porte sur les droits des populations autochtones (voir l'**Encadré 2**).

⁵ Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 17: Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

⁶ Art. 221 et 222, Constitution du 25 octobre 2015.

⁷ Préambule, Constitution du 25 octobre 2015.

Encadré 2 : Extrait de la recommandation générale n°23 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Les droits des populations autochtones

« Le Comité demande tout spécialement aux États parties de reconnaître et de protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement, leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitaient ou utilisaient, sans leur consentement libre et informé, de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus. Ce n'est que dans les cas où il est factuellement impossible de le faire que le droit à la restitution devrait être remplacé par le droit à une indemnisation juste, équitable et rapide. Cette indemnisation devrait, dans la mesure du possible, se faire sous forme de terres et de territoires. »⁸

1.1.2 Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

Année d'adoption : 1981
Ratification par le Congo : 1982
Entrée en vigueur : 1986
Force juridique : contraignante

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est une déclaration de droits adoptée dans le cadre de l'Organisation de l'Union Africaine (UOA). En vertu du préambule de la Constitution congolaise, les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait expressément partie intégrante du bloc de constitutionnalité.⁹

L'article 14 garantit le droit de propriété et précise qu'il ne peut y être porté atteinte que par « nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité ».

L'article 21 de la Charte prévoit également un droit des peuples à disposer de leurs richesses et ressources naturelles. Ce droit doit être exercé dans l'intérêt du peuple. Enfin en cas de spoliation, le peuple a droit à une légitime récupération de ses biens et à une indemnisation.

Ces droits, particulièrement les droits fonciers collectifs sur les terres traditionnellement occupées et possédées par les peuples autochtones, ont été explicitement reconnus pour la première fois par la Commission africaine sur les droits de l'Homme et des peuples, créée par la Charte, dans une décision qui fait jurisprudence (voir l'**Encadré 3**).

⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. *Recommandation générale no. 23*, Les droits des populations autochtones, (Cinquante et unième session), 1997.

⁹ Préambule, Constitution du 25 octobre 2015.

Encadré 3 : Jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples

Le cas Endorois : Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, 276/2003

Dans les années 1970, le gouvernement kényan a expulsé des centaines de familles issues du peuple Endorois afin de créer une réserve faunique. Le "Kenyan Centre for Minority Rights Development" et le "Minority Rights Group International", deux ONG, ont déposé plainte devant la Commission au nom du peuple Endorois. La Communauté Endorois a allégué que leur expulsion de leurs terres ancestrales, ainsi que le défaut d'indemnisation, constituaient une violation des articles 14 et 21 de la Charte africaine.

Selon la Commission africaine :

- la possession traditionnelle de leurs terres par des autochtones a des effets équivalents à ceux d'un titre de propriété octroyé par l'Etat ;
- la possession traditionnelle implique que les autochtones ont le droit d'exiger une reconnaissance officielle et l'enregistrement du titre de propriété ;
- les membres de la communauté autochtones ayant involontairement quitté la terre de leurs ancêtres, ou qui en ont perdu la possession, en conservent le droit de possession et de propriété, même s'ils ne disposent pas de titre légal, à moins que ces terres n'aient été transférées légalement à des tiers de bonne foi ; et
- les membres d'une communauté autochtone ayant involontairement perdu la possession de leurs terres, lorsque ces terres ont été légalement transférées à des tiers innocents, ont droit à une restitution des terres en question ou à l'obtention d'autres terres de même superficie et d'égale qualité. La possession n'est, par conséquent, pas une condition nécessaire d'existence des droits de restitution des terres appartenant aux autochtones (209).

La Commission précise que le « critère d'utilité publique » se trouve à un seuil supérieur en cas d'empiètement des terres autochtones, plutôt qu'une propriété individuelle (212).

La Commission africaine estime que toute limitation de droits doit être proportionnelle au besoin légitime et doit être la mesure la moins restrictive possible. La Commission estime, en l'espèce, que le déplacement des Endorois des terres qu'ils considèrent comme leur appartenant et la négation de leurs droits de propriété sur leurs terres ancestrales sont disproportionnés pour n'importe quel besoin public justifiant la réserve faunique (214).

Elle reconnaît que même si la réserve faunique était un objectif légitime pour une nécessité publique, elle aurait pu être réalisée par d'autres moyens proportionnels au besoin (215).

Certains des principes posés par cette décision ont été confirmés dans un arrêt historique de la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples (voir l'**Encadré 4**).

Encadré 4 : Jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Le cas Ogiek : Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya, 006/2012

Le service des forêts du Kenya a émis en octobre 2009 un préavis d'expulsion à la communauté Ogiek de la forêt de Mau au motif que la forêt constituait une réserve de captage d'eau et relevait du domaine de l'Etat. Les requérants font valoir que cela constituerait une violation de plusieurs articles de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Dans son arrêt, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples fait les observations suivantes :

- L'identification des populations autochtones exige de considérer (107) :
 - la priorité dans le temps concernant l'occupation et l'exploitation d'un territoire spécifique ;
 - une perpétuation volontaire du caractère distinctif culturel, qui peut inclure les aspects de langue, l'organisation sociale, la religion et les valeurs spirituelles, les modes de production, les lois et les institutions, l'auto-identification ainsi que la reconnaissance par d'autres groupes ou par les autorités de l'Etat en tant que collectivité distincte ;
 - une expérience d'assujettissement, de marginalisation, de dépossession, d'exclusion ou de discrimination.
- Le droit de propriété tel que garanti par la Charte peut être un droit individuel ou collectif. (123).
- A la lumière de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les populations autochtones disposent de droits de possession, d'occupation, d'utilisation et d'exploitation de leurs terres ancestrales (127).
- Une expulsion forcée affectant l'accès d'une population de chasseurs-cueilleurs à des biens de première nécessité comme la nourriture, l'eau, l'abri, les médicaments constitue une atteinte au droit à la vie (155).
- Dans les sociétés autochtones pour lesquelles la profession de la religion est intimement liée à la terre et à l'environnement, tout ce qui empêche l'accès au milieu naturel constitue une grave entrave à la liberté de religion (164).
- L'expulsion forcée d'une communauté à la culture distincte susceptible de réduire son aptitude à préserver ses traditions porte atteinte aux droits culturels de cette communauté (183).
- Le droit de jouir et de disposer librement des richesses alimentaires que produisent leurs terres ancestrales est garanti aux groupes et communautés ethniques composant la population d'un Etat (201).

A la lumière de la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones, l'exercice du droit au développement suppose que les peuples autochtones définissent et élaborent des priorités et stratégies. L'absence de consultation d'une population autochtone dans le cadre d'une procédure d'expulsion impactant son développement économique, social et culturel porte atteinte au droit au développement.

Il convient de noter qu'en l'espèce, la Cour a estimé, pour déterminer l'étendue des droits reconnus aux peuples autochtones sur leurs terres ancestrales, que l'article 14 de la Charte devrait être interprété à la lumière des principes instaurés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (présentée plus en détail section 1.3), un instrument non-contraignant dont le Kenya n'est pas signataire.¹⁰

¹⁰ Kenya s'est abstenu lors de l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

1.2 Instruments non-contraignants de droit international

1.2.1 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Année d'adoption : 2007
Adoption par le Congo : oui
Force juridique : non contraignante

Si la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones n'a pas de valeur contraignante du fait de sa nature déclarative, il s'agit d'un texte de référence en droit international en matière de droits des peuples autochtones. Ayant été adoptée par

l'Assemblée générale des Nations unies, elle est le fruit d'un large consensus et s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux contraignants de protection des droits de l'homme.

La Déclaration définit les droits fonciers coutumiers¹¹ tout en garantissant aux peuples autochtones le droit à disposer de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres.¹² Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.¹³

Par ailleurs, elle prévoit que les Etats mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant tout acte ayant pour but ou pour effet de déposséder les peuples autochtones de leurs terres, territoires ou ressources ; toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits.¹⁴

Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.¹⁵

Bien que la Déclaration prévoie des protections détaillées pour les droits fonciers des peuples autochtones, elle ne précise pas que ceux-ci doivent être sous la forme d'un titre de propriété. Enfin il n'est pas fait état d'un droit formel à la propriété. Cela laisse une latitude aux gouvernements pour décider sous quelle forme l'accès des peuples autochtones à la terre sera protégé, soit à travers la forme d'un droit de propriété ou d'autres mécanismes.

1.2.2 Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des Forêts d'Afrique Centrale

Date d'élaboration : 2013
Force juridique : non contraignantes

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie sous-régionale de participation des populations locales et autochtones mise en place par la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), cette dernière a élaboré des directives spécifiques sur les CLPA.

Ces directives visent à :

- assurer la conservation et la gestion durable des forêts d'Afrique centrale, dans le but de satisfaire les besoins des générations actuelles et futures,
- promouvoir la participation des populations locales et autochtones à la gestion forestière de façon plus spécifique.

¹¹ Art. 8 b), 19, 25 à 30 et 32, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

¹² Art. 20(1), Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

¹³ Art. 26(1), Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

¹⁴ Art. 8.2, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

¹⁵ Art. 10, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

S'agissant du droit de propriété, la COMIFAC rappelle que la propriété étatique est le régime de droit commun des forêts en Afrique centrale. Pour cette raison, la COMIFAC dispose que la politique et la législation forestière nationale doivent fixer le niveau de reconnaissance et les modalités d'accès et de jouissance individuelle ou collective de la propriété coutumière des forêts et des ressources forestières.

Parmi les actions prioritaires, la COMIFAC indique que les Etats devraient « prendre en compte les modes d'appropriation coutumière des ressources forestières dans les régimes publics de tenure foncière et forestière » et « intégrer une clause de préférence coutumière dans les législations et les réglementations forestières »¹⁶.

La COMIFAC demande également aux Etats d'intégrer dans leurs législations des mesures visant à réparer et compenser les restrictions faites aux droits de propriété coutumière des forêts.¹⁷

Elle recommande, par ailleurs, la reconnaissance d'un droit de préemption sur les espaces forestiers sur lesquels les populations locales et autochtones sont susceptibles d'être affectées. Ces espaces peuvent alors devenir des espaces forestiers à vocation communautaire.¹⁸

Enfin, elle entend que les Etats élaborent et mettent en œuvre des programmes d'appui et d'accompagnement des populations locales et autochtones à l'acquisition des espaces forestiers à vocation communautaire.¹⁹

1.2.3 Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Date d'élaboration : 2012

Force juridique : non contraignantes

Les directives volontaires sur les régimes fonciers édictés par la FAO établissent des principes que les Etats devraient mettre en œuvre pour assurer une

gouvernance responsable des régimes fonciers en matière de terres, de pêches et de forêts. Elles constituent un instrument de référence pour l'amélioration de la gouvernance des régimes fonciers publics, privés, communautaires, autochtones, coutumiers et informels.

Il est intéressant de noter que les directives volontaires sur les régimes fonciers visent à réaliser la sécurité alimentaire, le développement local et à éliminer la pauvreté à travers des moyens de subsistance durable. Elles rappellent le lien entre la sécurisation foncière et les moyens de subsistance.

Les directives volontaires sur les régimes fonciers comprennent un nombre important de recommandations à destination des gouvernements. Parmi ces recommandations, les points suivants peuvent notamment être soulignés :

- Les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers qui administrent de façon autonome des terres, des pêches et des forêts devraient permettre et favoriser un droit d'accès équitable, sûr et durables à ces ressources [...]. (9.2)

¹⁶ Directive 2, 1.2.1 et 1.2.3.

¹⁷ COMIFAC, Directive 4 - Réparation et compensation des restrictions aux modes d'appropriation coutumière ou aux droits d'usage coutumiers des forêts et des ressources forestières.
COMIFAC, Directive 11.

¹⁸ Voir Décret du 8 février 1899 portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique au Congo français ; Décret du 28 mars 1899 fixant le régime des terres domaniales et le régime de la propriété foncière au Congo français ; modifiés et complétés par le Décret du 28 juin 1939 et l'Arrêté du 19 septembre 1939.

¹⁹ COMIFAC, Directive 12.

- Les États devraient envisager d'adapter leurs cadres politique, juridique et organisationnel de manière à reconnaître les systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers. (9.6)
- Lorsque des régimes fonciers informels applicables aux terres, aux pêches et aux forêts existent, les États devraient les reconnaître d'une manière qui respecte les droits officiels découlant de la législation nationale et qui tienne compte de la réalité de la situation et s'attache à promouvoir le bien-être social, économique et environnemental [...]. (10.1)
- Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour limiter les régimes fonciers informels qui découlent de dispositions juridiques et administratives excessivement complexes applicables à la mise en valeur des terres ou à des changements dans leur utilisation. Les modalités et processus de mise en œuvre devraient être clairs, simples et d'un coût abordable, afin de faciliter le respect des règles. (10.4)
- Les États devraient mettre en place des systèmes d'enregistrement adaptés à leur situation particulière, notamment aux ressources humaines et financières dont ils disposent. Il faudrait mettre au point et utiliser des méthodes d'enregistrement des droits des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers qui soient adaptées sur le plan socioculturel. (17.2)

2 Le droit de propriété foncière des CLPA en droit interne

En République du Congo, en plus de la consécration par la Constitution du droit de propriété,²⁰ une abondance de lois et règlements, issus d'un processus historique complexe détaillé Annexe 1 réglemente ce droit. A cette complexité historique, s'ajoute une interaction avec de nombreuses branches du droit, par exemple touchant l'aménagement du territoire²¹, le droit civil ou le droit de la famille.

La présente section porte sur la législation foncière au sens strict. Elle s'articule autour de quatre temps :

- un aperçu des règles applicables dans différents « régimes fonciers » (2.1) ;
- une présentation des règles d'accèsion à la propriété, y compris la procédure d'immatriculation (2.2) ;
- une description des limites du droit de propriété foncière (2.3) ;
- un examen du régime de propriété foncière applicable aux populations autochtones (2.4).

2.1 Les régimes de propriété foncière

La législation congolaise opère une division fondamentale au sein de l'espace foncier national entre le domaine foncier des personnes publiques et le patrimoine foncier des particuliers, c'est-à-dire le régime de la propriété privée.²²

La propriété privée est définie par plusieurs lois de manière identique. C'est *le droit de jouir et de disposer d'un bien de la manière la plus absolue pourvu qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements*.²³ Ce droit est réglementé par le Code Civil français de 1804 toujours d'application. Malgré le caractère absolu de la propriété privée, de nombreuses dispositions semblent limiter l'étendue du droit de propriété foncière privée. Ces limitations résultent de régimes fonciers particuliers. Le tableau 1 ci-dessous propose un aperçu des textes encadrant chacun des régimes fonciers.²⁴ L'articulation entre ces régimes est complexe, en raison de superpositions entre les différents régimes et du chevauchement des dispositions légales qui y sont associées. Cette articulation complexe pourrait être source d'insécurité juridique.

Les développements qui suivent présentent de manière successive les principales règles applicables dans chacun de ces régimes, à l'exception du régime urbain. Ils portent en particulier sur les régimes susceptibles d'avoir un impact sur la gouvernance des forêts et les droits fonciers des CLPA.

²⁰ Art. 23, Constitution de la République du Congo du 25 octobre 2015.

²¹ Voir par exemple, Chavallard E. (2014), Analyse de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo-Brazzaville, p. 55.

²² Art. 2, Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 ; Art. 1, Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

²³ Art. 4, loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 ; Code civil ; Article 17, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

²⁴ Il est possible que certains des textes listés ci-dessous et présentés dans cette analyse n'aient pas été publiés au Journal Officiel de la République du Congo. D'après, le site du Secrétariat Général du Gouvernement, la loi n°9-2004 du 26 mars 2004 et la loi n°10-2004 du 26 mars 2004 n'ont pas été publiés.

Champ couvert	Source juridique
Régime domanial ou domaine des personnes publiques	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat• Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier• Décret n°2005-515 du 26 octobre 2005 fixant les modalités d'occupation du domaine public
Régime de la propriété foncière	<ul style="list-style-type: none">• Code civil• Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière• Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier• Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains• Décret n°2018-484 du 26 décembre 2018 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières
Régime rural	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier• Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains
Régime foncier urbain (et péri-urbain)	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°24-2008 du 22 septembre 2008 portant régime foncier en milieu urbain• Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains
Régime minier	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°4-2005 du 11 avril 2005 portant Code minier
Régime forestier	<ul style="list-style-type: none">• Loi 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier

2.1.1 Le domaine foncier des personnes publiques (régime domanial)

- **Etendue**

En République du Congo, le domaine foncier des personnes publiques s'entend de tous les biens immobiliers qui appartiennent aux personnes publiques y **compris tout bien vacant ou sans maître**.²⁵ A défaut de preuve de la propriété privée, un fonds de terre est donc présumé appartenir à l'Etat.

- **Composition**

Le domaine foncier des personnes publiques est composé du **domaine privé** et du **domaine public** de l'Etat, des collectivités décentralisées et des établissements publics.²⁶

Le **domaine public** regroupe les biens qui sont mis à la disposition directe du public ou affectés à un service public.²⁷ La loi n°9-2004 du 26 mars 2004 propose une liste exhaustive des biens du domaine public.²⁸ Ces biens sont insaisissables (ils ne peuvent être saisis par la justice), inaliénables (ils ne peuvent être cédés à un tiers, à titre gratuit ou onéreux) et imprescriptibles (ils seront toujours valides dans le temps).²⁹ Personne ne peut revendiquer de droits de propriété sur les terres se trouvant dans le domaine public de l'Etat. Sur ce domaine, et dans certaines conditions, des droits d'usage peuvent être conférés aux CLPA.³⁰

Le **domaine privé** est constitué des biens, immeubles, ouvrages, constructions et autres, destinés à l'usage de l'Etat.³¹ Il est composé de l'ensemble des biens qui ne font pas partie du domaine public et sont par conséquent susceptibles d'appropriation privée ou de mise en concession.³² Les forêts de production, ainsi que les forêts protégées, entre autres, font partie du domaine privé de l'Etat.³³

Sauf affectation contraire, il existe une présomption selon laquelle les biens du domaine des personnes publiques font partie de leur domaine privé.³⁴

Dans le domaine foncier des personnes publiques, les CLPA peuvent jouir de droits d'usage.³⁵

On notera que l'Etat et les collectivités locales doivent constituer des réserves foncières pour l'implantation d'ouvrages d'intérêt public et privé.³⁶ Cela pourrait conduire les personnes de droit public à acquérir davantage de propriété foncière.

²⁵ Art. 46 à 48, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

²⁶ Art. 3, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

²⁷ Art. 4, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

²⁸ Art. 5 à 20, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

²⁹ Art. 51, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

³⁰ Art. 52, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 ; voir également le Décret n°2005-515 du 26 octobre 2005.

³¹ Art. 23, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

³² Art. 58, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

³³ Article 23, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

³⁴ Art. 21, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

³⁵ Art. 52, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004.

³⁶ Art. 40, Loi n°43-2014 du 10 octobre 2014.

2.1.2 Le régime foncier des personnes physiques et morales de droit privé (régime de la propriété foncière)

A côté du domaine foncier des personnes publiques, le régime foncier des personnes physiques et morales de droit privé encadre la propriété foncière privée.

Le droit de propriété foncière donne au propriétaire le « droit de jouir et de disposer des espaces de terres ou de terrains de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements ». ³⁷ Différentes lois, y compris le Code civil et les lois relatives à l'urbanisme, comportent des règles limitant le droit de propriété foncière. ³⁸

- **Les titulaires du droit de propriété foncière**

Le droit de propriété foncière est reconnu aux personnes physiques et aux personnes morales de droit privé. Elle peut être soit individuelle soit collective. ³⁹

Le droit congolais, en particulier depuis la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 intègre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès à la propriété foncière (voir l'**Encadré 5**).

Encadré 5 : Prise en compte du genre en matière de propriété foncière

Les dispositions générales en faveur de la non-discrimination des femmes applicables en droit congolais s'appliquent en matière foncière. ⁴⁰ Par ailleurs, le droit congolais énonce le principe suivant lequel les coutumes et traditions tendant à supprimer ou à restreindre le droit de la femme d'occuper ou d'acquérir les terres coutumières, les terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine sont réputées nulles et de nul effet. ⁴¹ Cette interdiction n'est toutefois pas assortie de sanction. Il n'existe par ailleurs pas de mécanisme légal pour faciliter l'accès des femmes à la propriété foncière.

- **Portée incertaine de l'étendue des droits de propriété foncière**

L'étendue matérielle des droits de propriété foncière est incertaine.

Le Code civil dispose que « la propriété d'une chose donne droit sur tout ce qu'elle produit et sur tout ce que s'y unit accessoirement » et que « la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus ». ⁴² Les propriétaires fonciers seraient donc propriétaires du sol et du sous-sol, ainsi que des ressources qui s'y trouvent.

La loi n°10-2004 du 26 mars 2004 semble conforter ces dispositions. Son article 4 dispose que « la propriété privée *sur les sols* est garantie sur toute l'étendue du territoire national ». Il est complété par l'article 10 qui prévoit que « les droits réels immobiliers autres que le droit de

³⁷ Art. 544, Code Civil ; Art. 17, loi n°21-2018 du 13 juin 2018. Voir aussi, l'article 4 de la loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 dont la rédaction est légèrement différente.

³⁸ Art. 517 et suivants, Code civil.

³⁹ Art. 9, loi n°10-2004 du 26 mars 2004.

⁴⁰ Voir par exemple, Art. 15, Constitution ; Article 16 - h), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits de la femme.

⁴¹ Art. 19, Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁴² Art. 552, Code civil.

propriété sur le sol sont garantis. Ils s'étendent au sous-sol sous réserve de dispositions particulières contraires ».

Cela est toutefois contredit par la loi n°18-2018 du 13 juin 2018 qui limite la propriété foncière privée à la seule propriété du sol⁴³ et dispose par ailleurs que les ressources naturelles du sol et du sous-sol des terres coutumières, urbaines et rurales appartiennent à l'Etat⁴⁴.

Les articles 5 et 10 de la loi n°9-2004 du 26 mars 2004 circonscrivent plus encore l'étendue des droits de propriété foncière en excluant les ressources naturelles du sol et du sous-sol de toute propriété privée. Ces ressources naturelles relèvent du domaine public de l'Etat. A notre connaissance, la notion de ressource naturelle n'est toutefois pas définie par la législation.

L'accumulation de dispositions non-harmonisées ne permet pas une compréhension non-équivoque de l'étendue exacte des droits de propriété en République du Congo. Elle constitue au contraire une source d'insécurité juridique pour les détenteurs de droit de propriété foncière, y compris de droits fonciers coutumiers.⁴⁵

2.1.3 Le régime rural (ou régime agro-foncier)

Les données relatives à la propriété en zone rurale, semblent montrer que près de 30 000 hectares feraient l'objet de titres de propriété.⁴⁶

Le régime rural s'applique à toutes les terres situées en dehors du périmètre urbain (et périurbain).⁴⁷ Il s'agit donc des terres situées en dehors du périmètre d'une commune ou d'une communauté urbaine et en dehors d'une emprise de dix kilomètres d'une commune ou communauté urbaine.

Les terres du domaine rural sont réparties entre les catégories suivantes⁴⁸ :

- **Les terres de première catégorie devant faire l'objet d'une mise en valeur prioritaire**, comprenant les terrains destinés à l'habitation, les terres de cultures de subsistance, de jachère, de pâturage, de parcours et les boisements destinés aux habitants du village ;
- **Les terres de deuxième catégorie comprenant les terres de mise en valeur facultative ou différée**, réparties entre les terres destinées aux cultures vivrières intensives ou aux coopératives agricoles ou d'élevage, les terres d'exploitation commerciale ou industrielle ou les plantations de culture pérenne ;
- **Les terres de troisième catégories affectées à des activités spécifiques à vocation forestière ou minière.**

⁴³ Art. 18, loi n°18-2018 du 13 juin 2018.

⁴⁴ Art. 53, loi n°18-2018 du 13 juin 2018.

⁴⁵ Dans ce sens, les dispositions imprécises telles que celles de l'article 54 de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 aux termes duquel « La présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera publiée au Journal officiel et exécutée comme loi d'Etat. » ne contribuent pas à la cohérence du cadre juridique.

⁴⁶ Voir, FGDH (2017), Index de transparence des systèmes fonciers communautaires en Afrique – mise à jour sur la république du Congo, p. 6. Ces données correspondent aux titres enregistrés au Registre central de Brazzaville.

⁴⁷ Art. 2, loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 ; art. 6, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁴⁸ Art. 8 à 11, Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008.

Les terres de troisième catégorie - affectées à des activités à vocation forestière - pourraient chevaucher le régime forestier décrit section 2.1.4. L'articulation entre ces régimes est incertaine.

Encadré 6 : Les implications de l'obligation de mise en valeur

L'article 5 de la Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 prévoit l'adoption d'un décret pris en Conseil des Ministres pour apporter des détails des conditions requises pour qualifier une mise en valeur suffisante. A notre connaissance, ce décret n'a pas été adopté. Ces conditions ne sont donc pas précisément établies.

La loi n°5-2008 du 22 septembre 2008 donne des indications sur ce qu'il faut entendre par mise en valeur. Il peut s'agir de la réalisation de constructions, d'installations ou d'aménagements.⁴⁹ Pour les terrains faisant l'objet de droits coutumiers, la mise en valeur suppose la réalisation de plantations, de cultures, d'élevage et d'activités piscicoles, ou d'une manière générale, à entreprendre les travaux productifs caractérisés par une emprise permanente et effective sur le sol.⁵⁰

D'après le Collectif des Originaires du Kouilou, dans une publication relative au droit foncier, la condition de mise en valeur ignore la réalité attachée à la coutume, qui veut que la terre soit mise en friche pendant plusieurs années.⁵¹ Dans ce cadre, il serait souvent difficile de prouver la mise en valeur. Cette condition est plus encore problématique pour les populations autochtones dont les modes de vie semi-nomades n'entraînent pas de modification substantielle des espaces qu'elles utilisent.

L'Etat est, en principe, propriétaire des terres du domaine rural, lesquelles sont immatriculées à son nom.⁵² Par exception, les occupants du domaine rural de nationalité congolaise⁵³ peuvent acquérir la propriété dans le domaine rural, dans les conditions décrites à la section 2.2 auxquelles s'ajoute l'obligation d'avoir réalisé des travaux de mise en valeur, constatés par décision administrative.⁵⁴ L'Encadré 6 présente plus en détail l'obligation de mise en valeur. Par ailleurs, dans le domaine rural, les ressources naturelles du sol et du sous-sol demeurent la propriété de l'Etat.⁵⁵

Il convient de noter que la possibilité pour les CLPA d'acquérir des terres du domaine rural semble davantage limitée par la loi n°21-2018 du 13 juin 2018. Celle-ci interdit l'occupation et l'acquisition « *des terres du domaine rural, des terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles* » qui relèvent de la propriété exclusive de l'Etat.⁵⁶

Cette nouvelle interdiction pourrait affecter les CLPA car les « *emprises des forêts naturelles et artificielles domaniales [et] des terres à vocation forestières* » du domaine rural figurent parmi les

⁴⁹ Art. 5, Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008.

⁵⁰ Art. 16 et 17, Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008.

⁵¹ Collectif des Originaires du Kouilou (2010), Le cadre juridique de la propriété foncière, pp. 28-29.

⁵² Art. 6 al. 2, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁵³ L'interdiction pour les étrangers régulièrement établis au Congo d'être propriétaire foncier dans le domaine rural est introduite par la loi n°21-2018 du 13 juin 2018. Voir, art. 37 et 40, loi n°21-2018 du 13 juin 2018. Dans les domaines urbains et périurbains, seuls les ressortissants de pays autorisant l'acquisition foncière par les congolais sont autorisés à acquérir à la propriété foncière (Voir, art. 41, loi n°21-2018 du 13 juin 2018).

⁵⁴ Art. 4 et 5, Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008.

⁵⁵ Art. 53, loi n°18-2018 du 13 juin 2018.

⁵⁶ Art. 42, Loi n°21-2018 du 13 juin 2018. Les types de forêts mentionnés à l'article 42 pourraient recouvrir l'ensemble du Domaine Forestier National (DFN) tel que défini aux articles 7 et suivants de la Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

espaces déclarés non-constructibles. Leur occupation est illégale et peut faire l'objet d'un déguerpissement, après mise en demeure.⁵⁷

Cette disposition semble donc interdire la propriété privée des fonds de terres accueillant des forêts naturelles et artificielles. L'occupation sans titre du domaine rural demeure toutefois permise pour des activités agricoles de subsistance et d'autoconsommation. Elle n'est assujettie à aucune autorisation pourvu qu'elle n'empiète pas sur les droits de l'Etat ou d'autrui.⁵⁸ Il existe toutefois un risque que les CLPA soient considérées comme occupants illégaux ou précaires tel que décrit Section 2.2.3.

2.1.4 Le régime forestier

Le régime forestier fait l'objet de nouvelles règles depuis l'adoption de la loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier. Ces règles sont complétées par la loi n°37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées. Ces deux lois font l'objet d'une réforme en cours au 1^{er} juillet 2020.

Le Code forestier prévoit que les forêts naturelles, les forêts plantées et les terres à vocation forestière forment le **Domaine forestier national**.⁵⁹ Le domaine forestier national est partagé en un domaine forestier de l'Etat et un domaine des personnes privées (voir le **Diagramme 1**).⁶⁰

- **Le domaine forestier de l'Etat** est composé d'un domaine permanent et d'un domaine non-permanent :
 - Le **domaine forestier permanent** est subdivisé en trois catégories :
 - les forêts du domaine privé de l'Etat (où se retrouvent forêts de production, de protection, de conservation et les forêts récréatives et expérimentales),
 - les forêts des personnes morales de droit public, c'est-à-dire les plantations que celles-ci ont réalisées sur des terrains leur appartenant ou suite à un transfert de propriété du domaine de l'Etat, opéré par celui-ci, à leur profit ; et
 - les forêts communautaires.

En dehors des forêts communautaires, consacrées par la loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier (voir l'**Encadré 7**), et des séries de développement communautaire qui sont créées par les plan d'aménagement des concessions forestière, dans le domaine forestier permanent, les CLPA disposent seulement des droits d'usage.⁶¹

⁵⁷ Art. 48, Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁵⁸ Art. 35, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁵⁹ Art76, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶⁰ Art. 8 et suivants, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶¹ Art. 59 et 60, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier ; Art. 18 et suivants, Arrêté n°5053 du 19 juin 2017.

Encadré 7 : Aperçu sur les forêts communautaires

Les forêts communautaires, érigées par le nouveau Code forestier, ne confèrent pas de droits fonciers aux CLPA. Elles permettent toutefois aux CLPA d'exercer des droits de gestion sur une forêt attribuée et ayant fait l'objet d'un plan d'aménagement.⁶² L'article 15 dispose que les forêts suivantes peuvent faire l'objet de foresterie communautaire :

- la forêt naturelle située dans la SDC d'une concession forestière aménagée ;
- la plantation forestière située sur le terroir de CLPA ;
- la forêt dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale ;
- la forêt naturelle se trouvant sur le terroir de CLPA, qui a été classée à leur profit.

- Le **domaine forestier non-permanent** constitue le domaine public de l'Etat.⁶³ Il comprend les forêts protégées non classées.⁶⁴ Etant donné que la grande majorité des terres forestières congolaises sont affectées soit à la production, soit à la conservation, le domaine forestier non-permanent est résiduel. Ce domaine est réservé à l'utilisation publique.

Sur ce domaine, toute personne qui plante des arbres forestiers en acquiert a condition de respecter les conditions suivantes⁶⁵ :

(i) les droits des tiers notamment les droits coutumiers et d'usage des CLPA,

(ii) le nombre des arbres plantés excède celui des arbres ne résultant pas de la plantation,

(iii) les limites du terrain soient matérialisées. Les droits acquis par la plantation cessent lors du défrichement ou du dépérissement du terrain.⁶⁶

- Le **domaine forestier des personnes privées**⁶⁷ comprend les forêts privées et les plantations forestières privées. Les forêts privées sont les forêts naturelles appartenant à un particulier ou une personne morale de droit privé. Les propriétaires des forêts privées et les titulaires de droits de plantation peuvent disposer des produits issus de la forêt, dans le respect cependant des plans d'aménagement auxquels ils se sont engagés.⁶⁸

En l'absence de document d'affectation des forêts congolaises, nous n'avons pas connaissance de l'étendue du domaine forestier des personnes privées.

Les dispositions des lois foncières semblent contredire les dispositions du Code forestier sur les forêts des personnes privées. Ainsi, l'article 42 de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 semble interdire toute propriété privée de forêt naturelle, artificielle domaniale ou de terres à vocation forestière. Similairement, les articles 5 et 10 de la loi n°9-2004 du 26 mars 2004 disposent que les « ressources naturelles du sol et du sous-sol terrestres » sont incluses dans le domaine public, et sont insaisissables, inaliénables et imprescriptibles. A notre connaissance, la notion de ressource naturelle n'est pas définie en droit congolais mais pourrait couvrir les forêts. Enfin, le régime rural pourrait se superposer avec tout ou partie du domaine forestier national.

⁶² Art. 15 et suivants, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶³ Art. 29, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶⁴ Art. 30, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

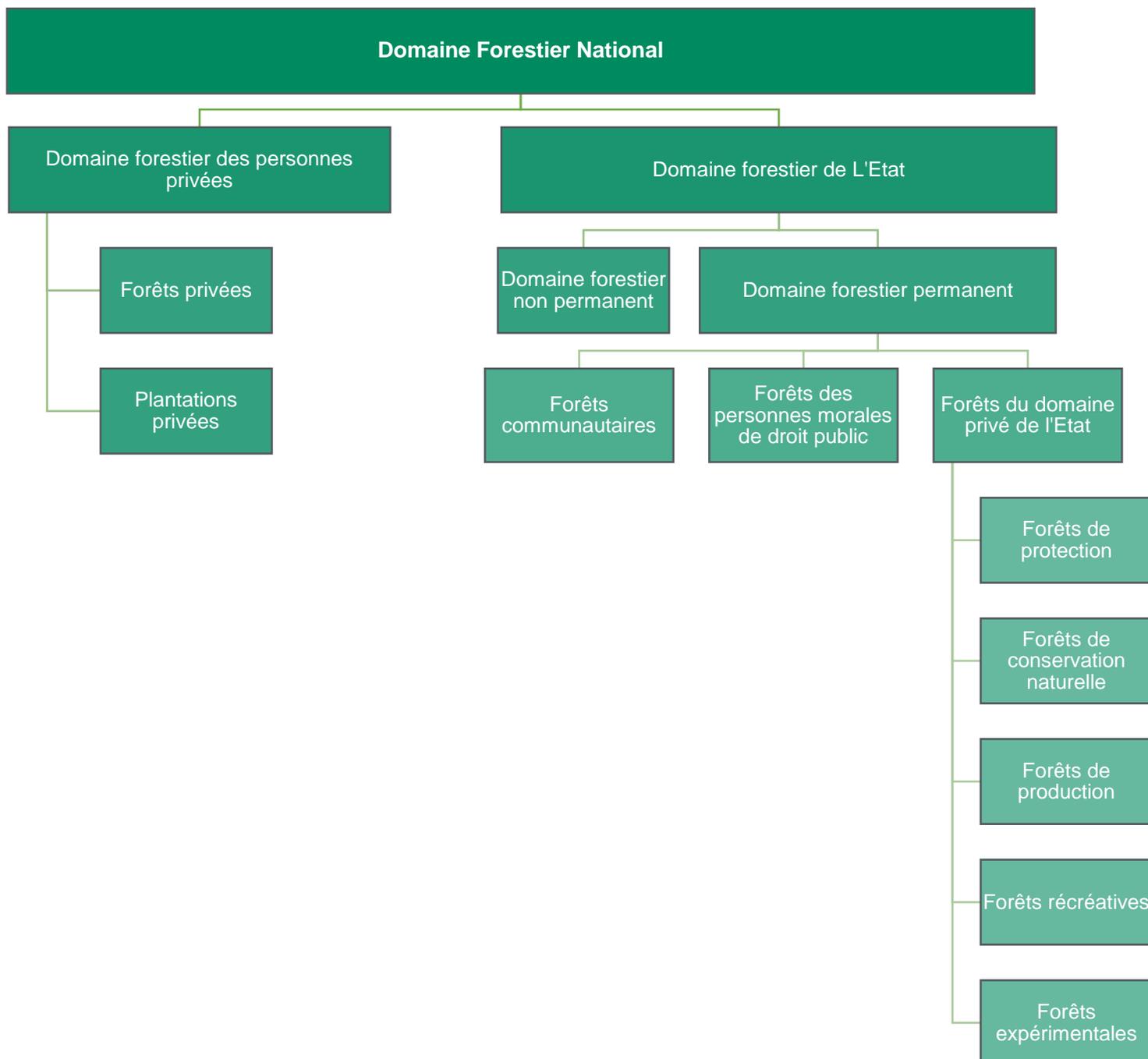
⁶⁵ Art. 34, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶⁶ Art. 35, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶⁷ Art. 31 à 33, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁶⁸ Art. 38, Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

Diagramme 1 : Composition du domaine forestier national



2.1.5 Le régime minier

Le Code minier définit le régime minier comme les « *gîtes naturels de substances minérales ou fossiles contenues dans le sol ou le sous-sol* » qui sont classés à cet effet.⁶⁹ Le régime minier ne constitue donc pas a priori un régime strictement foncier. Toutefois, le régime minier relève du domaine public des personnes publiques. C'est ce qui ressort de l'article 10 de la loi n°9-2004 du 26 mars 2004, qui dispose que :

*Le **domaine public terrestre** est constitué, d'une part, par le sol y compris les ressources naturelles, et d'autres part, par le sous-sol comprenant les gîtes naturels de substances minérales ou fossiles.*

Puisqu'elles se situent dans le domaine public, les terres du régime minier semblent être insaisissables, inaliénables et imprescriptibles. Elles ne peuvent donc pas faire l'objet d'une appropriation privée par les CLPA. Malgré la domanialité publique des terres relevant du régime minier, le Code minier prévoit toutefois l'allocation de titres miniers en vue de leur prospection et leur exploitation.⁷⁰

L'organisation du territoire congolais sous différents régimes fonciers fait apparaître des règles différentes gouvernant la propriété des terres. La réglementation de la propriété s'articule autour d'une distinction fondamentale entre la propriété publique et la propriété privée. D'autres régimes sectoriels se surajoutent limitant le champ de la propriété privée. Dans le régime rural, la propriété privée est réservée aux citoyens congolais et soumise à une obligation de mise en valeur. Le domaine forestier - qui pourrait se superposer avec le domaine rural - autorise la constitution de forêts et plantations forestières privées dans un cadre peu réglementé ; cela serait toutefois limité par l'interdiction de toute propriété privée sur les forêts naturelles, artificielle domaniale ou sur les terres à vocation forestière. Enfin, le régime minier relève exclusivement du domaine public.

2.2 Les règles d'acquisition de la propriété foncière

Il existe deux principales modalités pour acquérir la propriété foncière au Congo :

- L'établissement de droits fonciers sur les terres coutumières (2.2.1) ;
- L'acquisition par transmission : la succession, la donation, les obligations (par contrat), l'accession, la prescription⁷¹ (2.2.2) ;

Quelle que soit la manière d'acquisition de la propriété, les droits de propriété foncière ne sont formellement reconnus qu'après l'accomplissement de leur immatriculation obligatoire (2.2.3).

⁶⁹ Art. 2, Loi n°2005-004 du 11 avril 2005.

⁷⁰ Art. 15 et suivants, Loi n°2005-04 du 11 avril 2005.

⁷¹ Art. 711, Code Civil.

2.2.1 La reconnaissance des droits fonciers coutumiers

Les individus, familles et communautés qui, par la coutume, possèdent des terres, peuvent, par le biais d'une procédure spécifique les faire reconnaître et obtenir un titre foncier. Les modalités de cette reconnaissance sont organisées par la loi n°10-2004 du 26 mars 2004, la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 et le décret n°2018-484 du 26 décembre 2018. Ces deux derniers textes d'adoption récente ont apporté de nombreuses modifications par rapport aux dispositions applicables jusqu'alors.

L'article 31 de la loi n°10-2004 reconnaît les « droits fonciers coutumiers préexistants » des CLPA, mais sans pour autant en donner une définition. Il énonce que :

« Outre les droits relevant de la législation moderne, le régime foncier garantit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants non contraires ou incompatibles avec des titres dument délivrés et enregistrés ».

La loi n°21-2018 du 13 juin 2018 exige toutefois que la détention des terres coutumières soit prouvée par leurs détenteurs à travers un arrêté de reconnaissance de ces terres par le ministre des affaires foncières sur la base du procès-verbal de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières.⁷² Les principales étapes sont présentées dans le **Diagramme 2**. Concernant la reconnaissance de droits fonciers dans le domaine rural, l'obligation de prouver la mise en valeur des terres et l'articulation entre les procédures est incertaine (voir **Section 2.1.3**).

⁷² Art. 7 et 8, Loi n°21-2018 du 18 juin 2018.

Diagramme 2 : Procédure de reconnaissance des terres coutumières

Désignation d'un mandataire général

1. Organisation d'un Conseil de famille pour désigner un mandataire général
2. Présentation du procès-verbal du Conseil de famille au Tribunal de Grande Instance pour homologation

Initiation de la procédure de reconnaissance des terres coutumières

1. Saisie de la direction départementale du cadastre par le mandataire général une fois par an entre le 2 janvier et le 2 février
2. Travaux d'arpentage, établissement de servitudes publiques et réunion d'éléments de preuve par la direction départementale du cadastre dans un délai de 15 jours
3. Constitution du dossier administratif de reconnaissance des terres coutumières par le directeur départemental du cadastre. Remise d'une notice hebdomadaire au directeur

Convocation de la Commission nationale de reconnaissance des terres coutumières

1. Préparation et remise du rôle général annuel des sessions de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières par le directeur général du cadastre au Ministre dans un délai de 48 heures
2. Publication sans délai du rôle général annuel par le Ministre en charge des affaires foncière

Réunion de la Commission nationale de reconnaissance des terres coutumières

1. Réunion annuelle de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières pour réalisation de l'enquête publique de traçabilité des terres coutumières, l'approbation des plans cadastraux, purge des contestations et l'élaboration de la liste des détenteurs des terres coutumières
2. Adoption du procès-verbal de reconnaissance des terres coutumières et remise au mandataire général

Publication de l'arrêté de reconnaissance des terres coutumières

Depuis l'adoption de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 et le décret n°2018-484 du 26 décembre 2018, la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières est l'organe de reconnaissance des terres coutumières. Elle remplace les organes ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ainsi que les organes ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers.⁷³

Les règles organisant le fonctionnement de la procédure de reconnaissance des terres coutumières pourraient entraîner des difficultés d'application liées à la brièveté des délais, par exemple pour la constitution du dossier administratif de reconnaissance des terres coutumières par le directeur départemental du cadastre sous 48 heures. Plus encore, la limitation entre le 2 janvier et le 2 février de la période durant laquelle le mandataire général peut saisir la direction départementale du cadastre ainsi que l'organisation d'une seule réunion par an de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières sont susceptibles d'encombrer la procédure et limiter en pratique la possibilité pour les administrés d'opérer la reconnaissance de leurs terres coutumières.

Si la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières rejette la demande de reconnaissance de propriété sur les terres coutumières, pour cause de superposition de droits, les parties en conflit doivent régler leur litige devant le tribunal de grande instance territorialement compétent⁷⁴. Les modalités de recours en cas de rejet de la demande pour d'autres motifs ne sont pas détaillées.

A l'issue de la procédure, la reconnaissance des terres coutumières est prononcée par arrêté du ministre chargé des affaires foncières.⁷⁵ Les détenteurs de ces terres acquièrent alors la qualité de propriétaires terriens, indivisaires.⁷⁶ Toutefois, toute mutation ou tout transfert de propriété ne peut être réalisé qu'après leur immatriculation (voir 2.2.3).⁷⁷

2.2.2 L'acquisition par succession, donation, obligation, accession ou prescription

Il faut se pencher sur le Code civil de 1804⁷⁸ afin de connaître les règles générales sur l'acquisition des biens, et notamment de la terre. Ce code énonce que « la propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation entre-vifs ou testamentaire et par l'effet des obligations ».⁷⁹ « La propriété s'acquiert aussi par accession ou incorporation et par prescription »⁸⁰.

- La **succession** désigne la transmission du patrimoine d'une personne décédée à une ou plusieurs personnes vivantes.
- La **donation entre vifs** est l'acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte.
- La **donation testamentaire** est l'acte par lequel le testateur dispose, pour le temps où il n'existera plus de tout ou partie de ses biens et qu'il peut révoquer.

⁷³ Ces commissions étaient réglementées par le décret n°2006-255 du 28 juin 2006 et le décret le décret n°2006-256 du 28 juin 2006, abrogés par le décret n°2018-484 du 26 décembre 2018.

⁷⁴ Voir également, art. 11, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁷⁵ Art. 8, loi n°21-2018 du 13 juin 2018 ; Art. 14, Décret n°2018-484 du 26 décembre 2018.

⁷⁶ Art. 10 et 14, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁷⁷ Art. 12, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁷⁸ Livre III, Des différentes manières dont on acquiert la propriété, Code civil.

⁷⁹ Art. 711, Code Civil.

⁸⁰ Art 712, Code Civil.

- **L'accession** est le droit sur tout ce qui est produit et qui s'unit accessoirement soit naturellement soit artificiellement à la chose dont la personne est propriétaire.
- **La prescription acquisitive** désigne l'acquisition de la propriété après écoulement d'un délai de possession de la chose de manière paisible, publique, non-équivoque et à titre de propriétaire.

Nous ne détaillons pas, ici, les conditions et procédures de chacune de ces modalités d'acquérir la propriété en droit congolais. On notera toutefois que l'accomplissement des conditions et procédures requises pour acquérir la propriété dans les formes listées ci-dessus n'excluent pas cependant l'obligation de procéder à l'immatriculation du fonds de terre.⁸¹

2.2.3 L'immatriculation de la propriété foncière

L'immatriculation est une formalité obligatoire pour toute propriété foncière consistant dans l'inscription d'un titre foncier dans le registre de la propriété. Or, en 2017, moins de 10 % des propriétés foncières auraient fait l'objet d'une immatriculation.⁸² En l'absence d'immatriculation, la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 dispose que les propriétaires fonciers sont dans une situation dite « d'occupation précaire » décrite dans l'**Encadré 8**.

Encadré 8 : Les conséquences de l'absence d'immatriculation : l'occupation précaire

L'occupation précaire recouvre les situations dans lesquelles un individu ou un groupe occupe en possession d'un titre dit précaire, y compris un permis d'occuper, un contrat de cession, un arrêté de reconnaissance des terres coutumière ou tout autre document susceptible de rapporter le caractère précaire de l'occupation d'une propriété foncière.⁸³

L'occupation précaire peut faire l'objet d'un déguerpissement après mise en demeure si l'occupant n'est pas en mesure de produire une preuve de son droit de propriété sur le terrain.⁸⁴

L'immatriculation donne un titre foncier au propriétaire. Ce titre foncier est « un livret de propriétaire qui retrace la vie d'une propriété immobilière. Il confère à son titulaire des droits définitifs, intangibles et inattaquables ».⁸⁵ Il permet ainsi de sécuriser le droit à la terre. Ce titre éteint par ailleurs tout droit antérieur qui ne serait pas mentionné dans le registre de la propriété.⁸⁶

La procédure d'immatriculation est abondamment détaillée par la loi n°17-2000 du 30 décembre 2000. Lorsqu'elle porte sur un terrain coutumier, l'immatriculation est initiée par le mandataire général à la suite de la reconnaissance des terres coutumières.⁸⁷

Les **Diagrammes 3 et 4** présentent schématiquement les étapes prévues aux articles 17 à 33 de la loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 ainsi que le contenu des dossiers et procès-verbaux

⁸¹ Art. 24, Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁸² Banque Mondiale (2018), Revue du secteur foncier en République du Congo, p. 3.

⁸³ Art. 29, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁸⁴ Art. 33 al. 3 et 36, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

⁸⁵ Art. 8, Loi n°10-2004 du 26 mars 2004.

⁸⁶ Art. 12, Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000.

⁸⁷ Art. 15, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

produits au cours de ces étapes. La procédure d'immatriculation fait l'objet de cinq principales phases : (1) la demande d'immatriculation remise au conservateur des hypothèques et de la propriété foncière, (2) la délimitation et le bornage par le service du cadastre ou un cabinet de géomètre agréé, (3) le recueil des réclamations éventuelles et (4) le règlement des réclamations (5) l'immatriculation par le conservateur. Les coûts associés à cette procédure, susceptibles d'être élevés en raison de sa complexité, sont supportés par les requérants.⁸⁸

En pratique, la procédure d'immatriculation s'avère être longue, complexe et coûteuse. Il arrive en outre que les requérants aient également à supporter des coûts additionnels de transmission de documents.⁸⁹

Le titre foncier est unique et comporte les informations qui se rapportent au terrain ou à l'immeuble en question (situation géographique, dimensions, description, etc.) et des informations relatives à son propriétaire. Le Conservateur des Hypothèques et de la Propriété Foncière inscrit le titre foncier dans le registre foncier. Un livret foncier est remis à son propriétaire. Il semble que l'enregistrement de ces informations est effectif principalement dans les mairies centrales plutôt que dans les zones rurales. Celle-ci est réalisée manuellement et n'est pas lié au système cadastral informatisé.⁹⁰

⁸⁸ Art. 16, Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000.

⁸⁹ Banque Mondiale (2018), Revue du secteur foncier en République du Congo, p. 38 et 67.

⁹⁰ Banque Mondiale (2018), Revue du secteur foncier en République du Congo, p. 59.

Diagramme 3 : Schéma simplifié de la procédure d'immatriculation au Congo

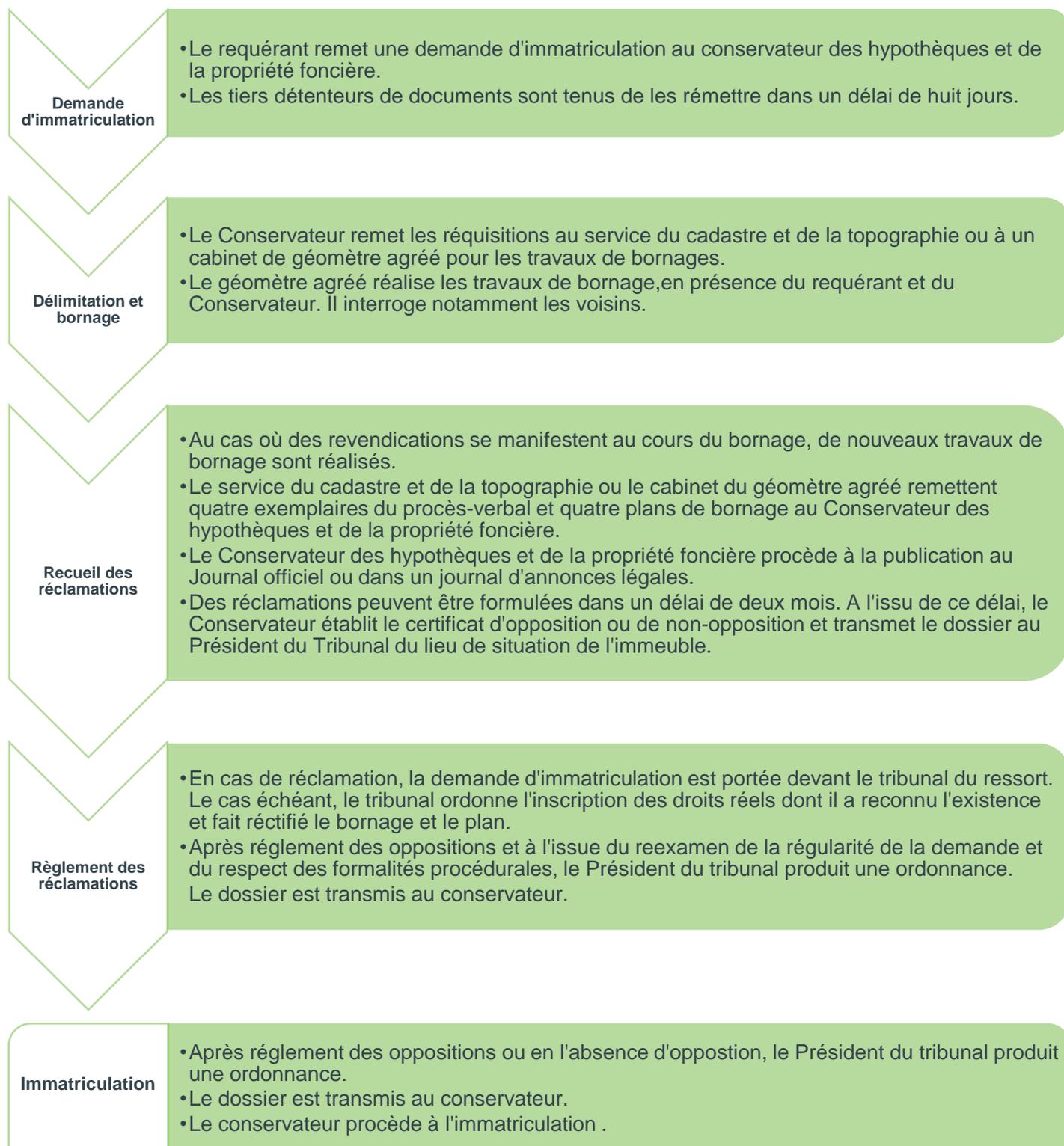


Diagramme 4 : Contenu des dossiers et procès-verbaux produits au cours de la procédure d'immatriculation

Contenu de la demande d'immatriculation	Procès-verbal des travaux de bornage	Dossier transmis par le Président du Tribunal au Conservateur
<ul style="list-style-type: none">• La demande d'immatriculation, comprenant le titre d'occupation• La Réquisition d'immatriculation comprenant les noms, prénoms, surnom, domicile et état civil• La description de l'immeuble• Les détails des droits réels et des baux de plus de trois ans	<ul style="list-style-type: none">• Date de l'opération• Diligences faites en matière de publicité et de convocation des personnes intéressées• Données de contact des assistants• Incidents de l'opération et révélation des parties intervenant• Apposition des bornes, nombre et nature• Pièces produites• Oppositions éventuelles formulées	<ul style="list-style-type: none">• Demande d'immatriculation du requérant au Conservateur• Copie certifiée conforme du titre d'occupation• Procès-verbal de l'expertise ou valeur de l'immeuble;• plan et procès-verbal du bornage• Réquisition d'immatriculation• Avis de clôture du bornage• Titre de publication au Journal Officiel ou à un journal d'annonces légales• Certificat d'opposition ou de non-opposition• Documents constatant les droits réels

2.3 L'expropriation pour cause d'utilité publique

Il existe une limite légale à l'exercice absolu de la propriété, l'expropriation. Elle est prévue par la Constitution congolaise⁹¹ :

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi.

Le Code civil, la Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 et la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 reprennent également le principe selon lequel le seul fondement du retrait du droit de propriété est l'expropriation pour cause d'utilité publique, moyennant une indemnité juste et préalable.⁹²

L'expropriation consiste en la réquisition par l'Etat de la terre d'un particulier ou d'un groupe, pour un but d'utilité publique. Le propriétaire perd ainsi son bien qui est transféré dans le domaine foncier des personnes publiques. La procédure pour procéder à une expropriation est détaillée dans la Loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁹¹ Art. 23 al. 2, Constitution du 25 octobre 2015.

⁹² Art. 545, code civil ; Art. 6, Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 ; Art. 23, loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

Un large éventail de terrains peut faire l'objet de l'expropriation. Il s'agit des terrains nus, aménagés, bâtis, cultivés ou plantés qui peuvent être utiles à la réalisation de travaux ou d'ouvrages publics.

Au plan procédural, les conditions de l'expropriation sont doubles :

- la justification de l'utilité publique, et
- l'indemnisation du propriétaire pour la perte de son bien.

La procédure d'expropriation s'articule autour de deux principales phases :

- **une phase administrative**, comprenant l'organisation d'une enquête préalable, la déclaration d'utilité publique, l'enquête parcellaire et l'acte de cessibilité et de réquisition d'emprise totale ;
- **une phase judiciaire**, entraînant le transfert de propriété et la fixation du montant de l'indemnité.

La notion d'utilité publique n'est pas définie par la législation congolaise. Cela semble laisser une large marge d'appréciation à l'Etat. Cependant, aux termes de l'article 42 de la loi n°10-2004, l'expropriation est justifiée « dans la réalisation des politiques d'aménagement foncier et de conservation de l'environnement, en milieu rural et urbain, d'équipements collectifs et de mise en valeur de zones présentant un intérêt déterminant pour la satisfaction des besoins des populations ». Ainsi l'espace doit bien être mobilisé et utilisé dans le but de satisfaire l'intérêt public.

Une enquête préalable à l'expropriation est réalisée, afin d'informer et de consulter le public sur le projet d'expropriation. L'intérêt public est déclaré par une instance administrative qui comprend à côté des services administratifs compétents « des propriétaires fonciers et des autorités villageoises ayant voix prépondérante en milieu rural ».⁹³ Ainsi, les personnes directement concernées par la décision d'expropriation doivent être associées à celle-ci.

Le montant de l'indemnité d'expropriation est fixé par un accord des parties, ou en cas de désaccord, par le tribunal compétent.⁹⁴

En ce qui concerne les recours possibles, la déclaration d'utilité publique est une décision administrative qui est susceptible d'un recours devant le juge administratif pour excès de pouvoir.⁹⁵ La décision d'expropriation, elle, peut faire l'objet d'un appel, dans un délai d'un mois, au tribunal compétent. A noter, l'appel ne suspend pas la mise en œuvre de l'expropriation.⁹⁶

⁹³ Article 43, Loi n°10-2004.

⁹⁴ Articles 25 et 35, Loi n°11-2004.

⁹⁵ Article 10, Loi n°11-2004.

⁹⁶ Art. 51 et 52, Loi n°11-2004.

2.4 Le droit de propriété des populations autochtones

En plus de l'énoncé à l'article 16 de la Constitution congolaise que « la loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones », la loi n°5-2011 du 25 février 2011 prévoit un régime particulier pour la protection et la reconnaissance des droits fonciers des populations autochtones. Un titre entier y est consacré, le Titre VII, intitulé 'du droit à la propriété'. Aucun des textes d'application de la loi n°5-2011 du 25 février 2011 publiés au 1^{er} juillet 2020 ne détaille les conditions de mise en œuvre des principes mentionnés ci-dessous. Un tel décret pourrait voir le jour d'ici à 2023 dans le cadre de l'initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI).⁹⁷

2.4.1 Reconnaissance du droit à la propriété des populations autochtones

L'article 31 de la loi n°5-2011 du 25 février 2011 dispose que :

Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail.

Cette formulation indique d'une part que la propriété des populations autochtones s'exerce sur la terre et sur les ressources naturelles et d'autre part que la propriété est liée à l'usage traditionnel que les populations font de la terre et des ressources pour leurs besoins personnels.

Par ailleurs, « en l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants ».⁹⁸ Ainsi, il semblerait que les terres possédées traditionnellement par les communautés autochtones aient valeur de pleine propriété, quand bien même elles n'auraient pas été immatriculées. Le régime applicable aux populations autochtones semble donc faire exception au régime de propriété foncière applicable au reste de la population congolaise.

Les populations autochtones bénéficient, en théorie, d'un accès plus aisé à la propriété foncière. En effet, l'Etat a l'obligation de faciliter la délimitation des terres des populations autochtones, pour que leurs droits fonciers puissent être reconnus.⁹⁹ A ce jour, les populations autochtones n'ont toutefois pas reçu de titre foncier.¹⁰⁰

La loi n°5-2011 du 25 février 2011 inclut des droits additionnels dans la section relative aux droits à la propriété des populations autochtones. D'une part, les populations autochtones disposent du droit de décider de leurs stratégies de mise en valeur, d'utilisation et de contrôle de leurs terres et de leurs ressources.¹⁰¹ D'autre part, les populations autochtones doivent être consultées, en vue d'obtenir leur consentement libre, éclairé et préalable (ou consentement libre, informé et préalable (CLIP)),¹⁰² en amont de tout projet sur leurs terres, y compris pour la création d'aires protégées susceptibles d'affecter leurs modes de vie. L'impact de ces projets doit être établi dans

⁹⁷ CAFI (2019) 'Letter of Intent on the establishment of a long-term partnership to implement the Investment Plan of the National REDD+ Strategy between CAFI and the Republic of Congo, p. 18.

⁹⁸ Art. 32, al. 2, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

⁹⁹ Art. 32, al. 1, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰⁰ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25196&LangID=F>

¹⁰¹ Art. 36 et 37, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰² Art. 3, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

une étude d'impact environnemental.¹⁰³ Enfin, les populations autochtones ont le droit de recevoir une part des bénéfices résultant de l'utilisation commerciale de leurs terres et de leurs ressources naturelles.¹⁰⁴

2.4.2 Les limites de l'accès à la propriété par les populations autochtones

Si la loi n°5-2011 du 25 février 2011 comprend des dispositions novatrices visant à reconnaître les droits fonciers particuliers des populations autochtones, ces droits sont toutefois susceptibles d'être limités.

D'une part, les populations autochtones peuvent être déplacées ou expropriées de leurs terres, pour toute cause d'utilité publique.¹⁰⁵ Dans ce cas, elles devraient être consultées préalablement en vue d'obtenir leur CLIP car l'expropriation est susceptible d'affecter leurs modes de vie.¹⁰⁶

D'autre part, les textes réglementaires de la loi n°5-2011 du 25 février 2011 en matière de propriété foncière qui devraient préciser les procédures pour son application font toujours défaut. Dans ces conditions, même si cette loi représente une avancée conséquente pour la reconnaissance des droits des populations autochtones, son application est insuffisante. Ainsi pour la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, « les droits des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources ne sont toujours pas respectés et protégés bien que la loi no 5-2011 reconnaisse que les peuples autochtones, collectivement et individuellement, ont le droit de posséder, accéder et utiliser les terres et ressources naturelles qu'ils utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail ».¹⁰⁷

¹⁰³ Art. 35, 38, 39, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰⁴ Art. 41, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰⁵ Art. 33 34, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰⁶ Art. 3, Loi n°5-2011 du 25 février 2011.

¹⁰⁷ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25196&LangID=F>

Conclusion

Le droit d'accès à la propriété privée est reconnu à tout citoyen par la Constitution congolaise de 2015 ainsi que par de nombreux instruments internationaux. Ce droit est encadré par un corpus de lois et règlements fournis qui, malgré la reconnaissance en principe des droits fonciers coutumiers, exige l'obtention d'un titre foncier à la suite d'une procédure complexe et coûteuse donnant lieu à l'immatriculation du bien.

Ainsi, malgré les réformes conduites récemment, en pratique, la majorité des congolais ne dispose pas de titre de propriété. Dans ce cadre, si les CLPA exercent des droits fonciers coutumiers comparables à la propriété statutaire, elles sont toutefois dans une situation d'insécurité foncière en raison des investissements et projets qui se superposent avec les terres et ressources naturelles dont elles dépendent pour leur subsistance. Les terres appartenant légalement à l'Etat, celui-ci attribue des concessions pour des projets d'exploitation des ressources forestières, minières ou agricoles, ou à des fins de conservation sans consulter préalablement les CLPA riveraines. Cela peut entraîner des conflits, des risques pour la réputation des promoteurs de projets et affecter les moyens de subsistance des CLPA.

La Stratégie Nationale REDD+ de la République du Congo, publiée en juillet 2016, identifiait déjà « les contraintes fiscales et administratives d'immatriculation [comme] autant d'obstacle pour parvenir à inscrire les droits fonciers coutumiers dans le registre officiel des hypothèques ».¹⁰⁸ L'insécurité foncière qui en résulte est susceptible de constituer une barrière à la mise en œuvre effective de la REDD+ en République du Congo. Elle ne semble pas levée par l'adoption récente de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 et du décret n°2018-484 du 26 décembre 2018.

L'existence des régimes fonciers rural, forestier ou minier ajoute à la complexité du cadre juridique congolais et constitue une source additionnelle d'insécurité juridique car les terres sur lesquels ces régimes s'appliquent sont susceptibles de se superposer partiellement. Or, ces régimes prévoient des règles différentes pour encadrer la propriété des CLPA. Cette absence de coordination résulte en partie de l'absence de plan national d'affectation des terres pour clarifier l'aménagement du territoire et l'affectation des terres.

S'agissant des quelques 500 000 autochtones congolais, près d'une décennie après l'adoption de la loi n°5-2011 du 2 février 2011, l'absence de décret en matière foncière, ne permet pas la reconnaissance effective de leur droit de propriété sur les terres qu'elles occupent traditionnellement.

¹⁰⁸ République du Congo (2016), Stratégie nationale REDD+ de la République du Congo, p. 21.

Annexe 1 : Evolution du droit de propriété foncière depuis l'époque coloniale

Pendant l'époque coloniale et jusqu'à l'indépendance de la République du Congo en 1960, la propriété foncière était réservée aux citoyens français et assimilés. L'immatriculation était exigée pour avoir accès à la propriété immobilière. Les textes régissant la propriété définissaient la terre comme la propriété de l'Etat français qui l'affectait sous forme de concessions, à l'exploitation forestière, minière ou commerciale.¹ Certains concessionnaires de ces larges espaces commirent des actes d'exaction contre la population congolaise.¹

L'Etat colonial décréta que certaines zones – intégrées au « domaine public » - telles que les cours d'eau, le chemin de fer, ou encore les forêts étaient inaliénables. La population (les 'indigènes') continuait à utiliser les coutumes et les usages locaux, et n'avait droit, par décision du gouverneur, qu'à un permis d'occuper plutôt que la pleine propriété foncière.

A partir de l'indépendance en 1960, différentes constitutions congolaises successives ont proscrit l'accès à la propriété privée.¹ En 1983, par exemple, la loi n°52/83 du 21 avril 1983 portant code domanial et foncier en République populaire du Congo, abrogée depuis lors, établit le droit exclusif de propriété à l'Etat. Tous les titres fonciers obtenus auparavant furent abolis et l'Etat devint donc propriétaire des terres sur l'ensemble du territoire. La propriété privée étant abolie, les citoyens disposaient d'un droit de jouissance dans le cadre d'un permis d'occuper. Ce permis d'occuper était révocable lorsque la personne au profit de laquelle il était établi n'avait pas mis le terrain en valeur dans un délai de trois ans.

En 1991, le Congo connaît la tenue de la Conférence nationale, qui est l'occasion de remettre en cause le droit de propriété. Le droit de propriété est à nouveau reconnu par l'Acte fondamental du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition.¹ Cependant, cet Acte n'est pas suivi de textes d'application et l'accès à la propriété privée reste désordonné (doubles ventes, non-respect des règles, etc.).

Il faut toutefois attendre l'adoption de la Constitution congolaise du 20 janvier 2002 pour voir la propriété privée établie clairement comme un droit constitutionnel pour tous les congolais. La Constitution de 2002 garantit ainsi le droit à la propriété (article 17), dans une formulation conservée par la révision de 2015 :

Le droit de propriété et le droit de succession sont garantis.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi.¹

Ce droit est ainsi reconnu en tant que droit fondamental et son exercice peut être restreint seulement dans les limites prévues par loi et pour cause d'utilité publique. La notion d'utilité publique n'est cependant pas définie dans la législation congolaise. Il est intéressant de noter que le préambule de la Constitution énonce également le droit permanent de souveraineté inaliénable du peuple congolais sur toutes les richesses et ressources naturelles comme élément fondamental du développement.

Bibliographie

Sources juridiques

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (1997), Recommandation générale no. 23, Les droits des populations autochtones, (Cinquante et unième session).

Déclaration universelle des droits de l'homme

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Constitution de la République du Congo du 25 octobre 2015

Loi n°73/84 du 17 octobre 1984 portant code de la famille

Acte fondamental du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition

Code civil

Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière

Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat

Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers

Loi n°11-2004 Du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique

Loi n°2005-004 du 11 avril 2005 portant Code minier

Loi n°24-2008 du 22 septembre 2008 portant régime foncier en milieu urbain

Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier

Loi n°5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones

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

Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains

Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier

Décret n°2005-515 du 26 octobre 2005 fixant les modalités d'occupation du domaine public

Décret n°2005-516 du 26 octobre 2005 fixant les conditions d'organisation de l'enquête préalable

Décret n°2005-552 du 07 novembre 2005 fixant les modalités d'attribution des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat

Décret n°2008-15 du 11 février 2008 fixant la procédure d'attribution des titres miniers d'hydrocarbures liquides ou gazeux

Décret n°2018-484 du 26 décembre 2018 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières

Arrêté n°5053 du 19 juin 2017 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières

Articles, rapports et ouvrages

Banque Mondiale (2018), Revue du secteur foncier en République du Congo.

Chavallard E. (2014), Analyse de la politique d'aménagement et de développement du territoire au Congo-Brazzaville.

CIA (2019), The World Factbook.

Commission Lanessan (2014), Le rapport Brazza – Mission d'enquête du Congo : rapport et documents (1905-1907) ; Mission Pierre Savorgnan de Brazza.

FAO (2015) Global Forest Resources Assessment 2015 – Desk Reference.

Faure N., et Henriot C. (2014), Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones,

FGDH (2017), Index de transparence des systèmes fonciers communautaires en Afrique – mise à jour sur la république du Congo.

WRI. (s.d.). Atlas forestier interactif du Congo.

Collectif des Originaires du Kouilou (2010), Le cadre juridique de la propriété foncière.

Tanja Venisnik

Conseillère en droit et politique publique
+44(0)20 3030 5931
tvenisnik@clientearth.org

Benjamin Ichou

Conseiller en droit et politique
publique
+44(0)20 3030 5953
bichou@clientearth.org

Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

Beijing

1950 Sunflower Tower
No. 37 Maizidianjie
Chaoyang District
Beijing 100026
China

Berlin

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Germany

Bruxelles

3ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Madrid

García de Paredes,
76 duplicado,
1º Dcha.
28010 Madrid
Spain

Warsaw

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.