

# Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de cette publication est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Table des matières

Introduction .....	4
1 Notre notion du droit à la propriété et des droits d'usage.....	4
1.1 Le droit à la propriété.....	4
1.1.1 Qu'est-ce qui constitue le droit de propriété? .....	4
1.1.2 Quels sont les droits du propriétaire? .....	4
1.1.3 Quel est l'objet de la propriété? .....	5
1.1.4 Le droit de propriété est-il un droit individuel ou collectif?.....	5
1.2 Les droits d'usage.....	6
1.2.1 Que sont les droits d'usage? .....	6
1.2.2 Par quel biais les droits d'usage sont-ils reconnus ? .....	7
1.2.3 Quels sont les usages concernés par les droits d'usage ? .....	7
1.2.4 A qui ces droits sont-ils attribués ?.....	8
2 Le droit de propriété et d'usage en droit international.....	8
2.1 Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples .....	8
2.2 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.....	10
2.3 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) .....	10
2.4 COMIFAC: Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des Forêts d'Afrique Centrale (2013).....	11
3 L'accès à la propriété foncière pour les CLPA en droit interne .....	12
3.1 Historique de l'accès à la propriété.....	12
3.1.1 Evolution du droit de propriété depuis l'époque coloniale.....	12
3.1.2 De la propriété privée à la propriété foncière .....	14
3.2 Régime foncier actuel : les textes juridiques .....	15
3.3 Modes d'acquisition de la propriété foncière .....	16
3.3.1 L'acquisition par succession, donation, obligations, accession ou prescription.....	16
3.3.2 L'acquisition par reconnaissance des droits fonciers coutumiers .....	16
3.3.3 Le principe de l'immatriculation (titre foncier).....	20
3.4 Les limites à la propriété foncière .....	21
3.4.1 L'expropriation .....	21
3.4.2 Les autres limites juridiques et de faits à l'exercice du droit de propriété .....	22

3.5 Le droit de propriété des populations autochtones.....	24
3.6 Domaine foncier et droits de propriété des CLPA .....	25
3.6.1 Le domaine foncier de l'Etat .....	27
3.6.2 Le domaine foncier des personnes privées.....	28
3.7 Domaine forestier et droits de propriété des CLPA.....	27
3.7.1 Le domaine forestier de l'Etat.....	28
3.7.2 Le domaine forestier des personnes privées .....	29
3.8 Droits de gestion et d'usage des CLPA sur le domaine forestier et les aires protégées .....	31
3.8.1 Les droits d'usage des CLPA .....	31
3.8.2 Des droits de gestion sur la forêt: le cas particulier des séries de développement communautaire .....	33
Conclusion .....	36
Annexe - Tableau résumant le droit de propriété et d'usage des CLPA dans la législation congolaise .....	38

## Introduction

# 1 Notre notion du droit à la propriété et des droits d'usage

## 1.1 Le droit à la propriété

### 1.1.1 Qu'est-ce qui constitue le droit de propriété?

Le droit de propriété est classiquement défini comme comprenant trois attributs fondamentaux :

- L'*usus* : droit d'utiliser un bien
- Le *fructus* : droit de disposer des fruits (récoltes, dividendes, loyers...) de ce bien
- L'*abusus* : 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** », 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, si je suis usufruitier d'un manguiier, j'ai le droit à la récolte des mangues (*usus*), ainsi qu'à sa vente (*fructus*), mais je n'ai pas le droit de l'abattre ni de le vendre (*abusus*). Ce droit est également précaire car il prend fin à la mort de l'usufruitier. Il s'apparente au droit d'usage.

L'*abusus*, non accompagné d'*usus* et de *fructus* est appelé « **nue propriété** » et son détenteur le plein propriétaire. Il n'a pas de durée (imprescriptible). C'est la forme la plus entière de propriété.

### 1.1.2 Quels sont les droits du propriétaire?

Le droit de propriété donne au propriétaire :

- Le **droit de bénéficiaire du bien** de façon intemporelle (imprescriptibilité): un droit de propriété n'a pas de date « d'expiration ».
- Le **droit d'extraction** : le propriétaire a le droit de tirer profit de son bien.
- Le **droit d'aliénation** : le détenteur d'un droit de propriété peut le vendre ou le transférer à autrui s'il le désire.
- Le **droit d'exclusion**: le propriétaire est celui qui décide de qui a ou n'a pas accès à son bien.
- Le **droit de gestion**: le propriétaire est libre d'utiliser et d'exploiter son bien comme il le désire, dans la limite de la législation en vigueur.
- Le **droit à la protection contre l'expropriation par autrui** (pour le propriétaire de terres): le droit de propriété ne peut être abrogé ou limité par personne d'autre que son détenteur sauf dans le cas d'une expropriation publique, qui doit être justifiée par une

cause d'utilité publique. Le propriétaire a alors le droit à une compensation juste et préalable.

A noter, les droits d'extraction et de gestion peuvent être exercés par des personnes qui n'ont pas la pleine propriété du bien. Ils se rapportent en effet à la notion d'usufruit, vue au-dessus.

### 1.1.3 Quel est l'objet de la propriété?

#### **Propriété matérielle ou intellectuelle ?**

Le bien, objet de la propriété, peut être matériel ou intellectuel. La propriété matérielle est une chose tangible (arbre, meuble, terres, etc.). La propriété intellectuelle protège le savoir-faire ou la connaissance sur une chose (les connaissances traditionnelles sur les arbres de la forêt, les médecines, etc.). La personne possédant la propriété intellectuelle ne possède pas forcément la propriété matérielle du bien.

#### **Le cas de la propriété d'un terrain/de terres**

En principe, la propriété d'un terrain inclut des droits sur l'espace et les ressources qui se trouvent sur **le sol et le sous-sol**. Même si le propriétaire est le seul à exercer le droit de pleine propriété sur la chose, le caractère total et exclusif peut subir de nombreuses atteintes. C'est le cas par exemple, si un droit d'usufruit existe sur le bien. Il existe aussi des servitudes comme le droit de passage en cas d'enclaves.

Dans certains cas, il peut aussi exister une dissociation du droit de propriété du sol et du sous-sol (gisement, mines...), ou du sol et des ressources naturelles qui y sont abritées.

La terre est ainsi considérée, en droit, comme un bien. L'acquisition de la propriété répond donc à la fois aux règles générales sur l'acquisition des biens (dans le code civil dans les pays de traditions civiles) et aux règles spécifiques sur l'acquisition des terres (dans les lois foncières). Nous étudierions la deuxième catégorie plus en détail dans ce briefing.

### 1.1.4 Le droit de propriété est-il un droit individuel ou collectif?

Un droit de propriété peut être soit individuel, soit collectif. La conception occidentale de la propriété, qui se retrouve dans de nombreux pays africains, se fonde sur l'idée de titres de propriété individuels, prévus par la loi. Parallèlement, les systèmes fonciers traditionnels, qui peuvent être écrits ou non, reposent souvent sur la propriété collective.

Les systèmes de droit écrit peuvent également choisir de reconnaître la propriété coutumière et de délivrer des titres de propriété collectifs ou de donner au chef d'une communauté un titre individuel de propriété qu'il conserve par la suite au nom de la communauté.

### Focus : droit coutumier / droit écrit

Dans de nombreuses anciennes colonies, des systèmes de droit coutumier côtoient les systèmes de droit écrit. Diverses conceptions de la propriété cohabitent et ne sont pas toujours caractérisées par les cinq composantes du droit de propriété listées au début de ce document.

Le colonialisme en Afrique a souvent conduit à ce que des populations autochtones soient dépossédées de leurs terres par le biais de nouvelles politiques et lois concernant la propriété et l'exploitation foncière.

Après leur indépendance, beaucoup de pays Africains ont conservé ces nouveaux systèmes fonciers. En effet, les lois et systèmes fonciers coutumiers ont souvent été remplacés par des systèmes de propriété et d'acquisition foncière individuels, sous le système du *Torrens Act*, qui veut que la propriété des terres soit immatriculée dans un registre.

En conséquence, des terres autrefois considérées comme appartenant à des communautés locales ou à des populations indigènes *par coutume* sont devenues des aires protégées, des propriétés privées ou des propriétés appartenant au gouvernement. Ces communautés ont perdu leur droit d'accès à ces terres qu'elles avaient autrefois habitées ou exploitées.

## 1.2 Les droits d'usage

### 1.2.1 Que sont les droits d'usage?

Il est important de distinguer les droits de propriété des droits d'usage. Les droits d'usage offrent la possibilité, le plus souvent pour une communauté locale, d'**utiliser un bien ou une ressource**, sans pour autant la posséder (prendre du bois, faire paître le bétail par exemple).

Les droits d'usage peuvent se situer en plusieurs points d'un spectre allant de droits forts et globaux (comme le droit d'usufruit que nous avons vu dans la définition du droit de propriété) à des droits plus limités et spécifiques comme le droit de chasser. Etant donné l'objectif de ce document, nous nous concentrerons sur les droits exercés par les communautés locales et populations autochtones à l'exception de certains cas de figure impliquant des entités privées. Lorsqu'ils s'appliquent à une même parcelle de terrain, la compétition entre différents droits est souvent la cause de disputes entre communautés locales et forces externes.

Dans la plupart des pays africains, les droits des communautés sur les ressources sont souvent considérés et protégés en tant que droits d'usage plutôt qu'en tant que droit de propriété dans la mesure où l'état s'octroie la propriété des terrains. Cela rend les droits des communautés plus fragiles et incertains, et sujets à de potentiels empiétements externes.

### 1.2.2 Par quel biais les droits d'usage sont-ils reconnus ?

Les droits d'usages peuvent être reconnus par le droit national sous plusieurs formes : par des lois, des baux, des servitudes ou licences, par exemple. Ces derniers seront des charges attachées au titre de propriété du terrain et le propriétaire conserve le pouvoir de les accorder et les abroger. Ce pouvoir sera néanmoins restreint par les termes d'accord régissant les droits d'usage : certains droits d'usage auront par exemple un terme fixe auquel le propriétaire ne peut pas facilement mettre fin. Les droits d'usage peuvent être ainsi :

- Prévus par le titre de propriété (servitudes) ;
- Protégés par l'intermédiaire d'un contrat entre le propriétaire et le détenteur du droit d'usage (ex : entre le gouvernement et une entreprise où l'un des termes du bail stipule que l'entreprise autorise d'autres usages que les siens aux communautés locales) ;
- Prévus explicitement dans la législation ;
- Inscrits par une pratique répétée (coutume).

Dans ce briefing, nous verrons que les droits d'usage des communautés sur les ressources sont prévus, le plus souvent, soit directement dans la loi (code forestier, loi sur la protection des aires protégées, loi sur la protection de la faune), soit par les plans d'aménagement des concessions forestières ou aires protégées.

Cependant, il est possible pour la propriété d'un bien de signer un contrat (écrit ou oral) pour accorder des droits d'usage à une personne ou un groupe ou sur un espace particulier.

### 1.2.3 Quels sont les usages concernés par les droits d'usage ?

Les droits d'usage (contrairement aux droits de propriété) sont virtuellement illimités en matière de type et d'étendue des usages qu'ils autorisent. Ils peuvent accorder un droit de gestion et d'usage total où l'usager jouit des mêmes bénéfiques pratiques que le propriétaire pour la durée où son droit lui est accordé. Ils peuvent également donner lieu à des usages plus limités : par exemple, droit d'utiliser une certaine quantité d'eau ou de ressources naturelles, droits de passage à travers certaines zones, droits limités d'occupation et d'habitation.

Une restriction courante cependant, en particulier lorsqu'il s'agit de communautés qui se voient accordées le droit d'accès à des forêts ou des sources d'eau, est d'accorder à une personne le droit de faire usage de la ressource à hauteur de ses besoins personnels et individuels seulement.

Un droit de « jouissance raisonnable » est un type de droit d'usage accordé au détenteur d'un titre de propriété pour un terrain adjacent au terrain concerné : le détenteur du droit est autorisé à faire usage de la propriété foncière d'une autre personne si la jouissance raisonnable qu'il peut tirer de son propre bien en dépend. Cela peut inclure, par exemple, le droit de circuler au travers d'une propriété voisine s'il est impossible pour le propriétaire dudit terrain d'y accéder par un autre chemin.

### 1.2.4 A qui ces droits sont-ils attribués ?

Les droits d'usages peuvent être attribués à un individu ou à un groupe (dans le cas d'une communauté). Il peut aussi être attribué au grand public (par exemple, une entreprise doit autoriser chacun à utiliser une route publique passant par ses concessions). Le parti qui reçoit le droit d'usage peut être soit le propriétaire du terrain soit un autre usager, comme c'est le cas dans les contrats de concession où des entreprises se voient attribuées des droits d'usages eux-mêmes dépendants de l'attribution de droits d'usage aux communautés locales.

## 2 Le droit de propriété et d'usage en droit international

Les droits des communautés sur leurs terres et leurs ressources sont protégés par une variété d'instruments internationaux comme la Déclaration Universelle des droits de l'Homme (article 17).<sup>1</sup> En règle générale, le droit de propriété en droit international est souvent traité au travers de la création de moyens de protection contre l'expropriation : cela peut inclure un droit à réparation et une dépossession soumise à certaines conditions comme la justification d'un intérêt public. Certains traités internationaux prévoient des droits plus généraux d'accès aux terres et aux ressources. Dans cette section nous avons sélectionné les traités les plus pertinents en mettant l'accent sur les droits à la terre et aux ressources, qu'ils soient coutumiers ou non.

### 2.1 Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1986)

Année d'adoption : 1981

Ratification par le Congo : 1982

Entrée en vigueur : 1986

Force juridique : contraignante

Comme la grande majorité des traités, la Charte africaine oblige les Etats parties à adopter des mesures législatives et réglementaires visant à donner effet aux droits reconnus par la Charte (art. 1). 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 propriété et ce conformément aux dispositions des lois appropriées.**

L'article 21 de la Charte prévoit également un droit des peuples de disposer de leurs richesses et ressources naturelles (art 21). 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. La Commission africaine sur les droits de l'Homme et des peuples a eu à interpréter certaines dispositions de la Charte, comme les articles 14 et 21 (ci-dessous).

<sup>1</sup> Article 17: Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété

## 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 Kenyan 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 :

1. la **possession traditionnelle** de leurs terres par des autochtones a des effets **équivalents à ceux d'un titre de propriété** octroyé par l'Etat ;
2. la possession traditionnelle implique que les autochtones ont le droit d'exiger une **reconnaissance officielle** et l'enregistrement du titre de propriété ;
3. 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
4. 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 la perturbation et le déplacement des Endorois des terres qu'ils considèrent comme leur appartenant et la négation de leurs droits à la propriété sur leurs terres ancestrales sont disproportionnés pour n'importe quel besoin public justifiant la Réserve faunique (214).

Elle reconnaît aussi 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).

## 2.2 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969)

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. Conformément à la Convention, a été créé le Comité pour l'élimination de la discrimination qui 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 États.

La convention protège en particulier les droits de l'Homme et les libertés fondamentales pour tout tous (article 2). Le Comité publie son interprétation des dispositions de la convention sous la forme de recommandations générales (ou observations générales).

Ainsi dans sa recommandation 23, “ *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.*”<sup>2</sup>

## 2.3 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) (2007)

Année d'adoption : 2007

Adoption par le Congo : oui

Force juridique : non contraignante

Ladite Déclaration est l'un des textes qui fait autorité en droit international en matière de droits des peuples autochtones. Cependant, la DDPA n'a pas de caractère contraignant et ainsi l'application de ses dispositions dépendra de la volonté du Congo.

La Déclaration prévoit que les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant : **tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder 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 (article 8.2).

<sup>2</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale no. 23, Les droits des populations autochtones, (Cinquante et unième session), 1997.

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 (article 10).

Bien que la Déclaration des Nations Unies prévoie des protections détaillées pour les droits fonciers des communautés autochtones, il 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, soit de droits d'usage.

## 2.4 COMIFAC: Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des Forêts d'Afrique Centrale (2013)<sup>3</sup>

Date d'élaboration: 2013

Entrée en vigueur : pas encore

Force juridique : non contraignante

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 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.

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*

<sup>3</sup> Le Traité COMIFAC (2004), d'après son article 26, entre en vigueur le trentième jour suivant le dépôt du sixième instrument de ratification, d'adoption ou d'approbation selon le cas ou d'adhésion. À ce jour, sept (07) des 10 pays signataires dudit Traité l'ont déjà ratifié à savoir : le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République Centrafricaine et le Tchad.

*législations et les réglementations forestières* »<sup>4</sup> (directive 2 - Reconnaissance des modes d'appropriation coutumière des ressources forestières ).

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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 (directive 12).

## 3 L'accès à la propriété foncière pour les CLPA en droit interne

### 3.1 Historique de l'accès à la propriété

#### 3.1.1 Evolution du droit de propriété depuis l'époque coloniale

Pendant l'**époque coloniale** et ce jusqu'en 1960, la propriété foncière au Congo était réservée aux citoyens français et assimilés. Le principe de l'immatriculation est alors requis pour avoir accès à la propriété immobilière. Dans les textes régissant la propriété de 1899 et 1939,<sup>7</sup> il est défini que la terre appartient à l'Etat français qui l'affecte, sous forme de concessions, à l'exploitation forestière, minière ou seulement commerciale. Ainsi, certaines entreprises deviennent propriétaires ou concessionnaires d'espaces entiers ou elles exercent leurs activités.

L'Etat colonial décrète que certaines zones sont inaliénables telles que les cours d'eau, le chemin de fer, les forêts, etc. qui font partie du domaine public. La population (les 'indigènes') était régie par les coutumes et les usages locaux, et n'avait droit, au mieux et par décision du gouverneur, qu'au permis d'occuper et non à la propriété foncière. Comme nous allons le voir, cette vision individualiste de la propriété, rendue possible par le principe de l'immatriculation et imposée par le colonisateur, perdure jusqu'aujourd'hui, avec quelques mutations opérées par le législateur après l'indépendance.

---

<sup>4</sup> Directive 2, 1.2.1 et 1.2.3.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> COMIFAC, Directive 11.

<sup>7</sup> 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.

**A partir de l'indépendance en 1960**, les différentes Constitutions congolaises proscrivent l'accès à la propriété privée.<sup>8</sup> En 1983, cette rupture importante est confirmée par la loi n°52/83 du 21 avril 1983 portant code domanial et foncier en République populaire du Congo (actuellement abrogée), qui établit le droit exclusif de propriété à l'Etat. Tous les titres fonciers obtenus auparavant sont ainsi abolis et l'Etat devient donc propriétaire des terres sur l'ensemble du territoire. Le concept de propriété privée est ainsi aboli. Les citoyens ne possèdent alors que le droit de jouissance avec un permis d'occuper (autorisation d'occupation du sol ou des terres délivrée par la mairie). Ce permis d'occuper est révoqué lorsque la personne au profit de laquelle il est établi n'a pas mis le terrain en valeur au bout de trois ans.

**En 1991**, le Congo connaît la tenue de la Conférence nationale, qui est l'occasion de remettre en cause certaines règles, dont le droit de propriété. Le droit de propriété individuelle est restauré par l'Acte fondamental du 4 juin 1991 (article 11) et les droits de propriété statutaire et coutumiers sont ainsi réhabilités. Cependant, cet Acte n'est pas suivi de textes d'application et l'accès à la propriété privée reste anarchique (doubles ventes, non respect des règles, etc.) jusque dans les années 2000.

Il faudra attendre l'**adoption de la Constitution congolaise du 20 janvier 2002** pour voir la propriété privée ré-établie clairement comme un droit pour tous les congolais dans la constitution. La Constitution de 2002 garantit ainsi le **droit à la propriété privée** (article 17) :

*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.<sup>9</sup>*

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 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.

Le **régime de la propriété** est prévu par la **loi n°17 - 2000** portant loi de finances pour l'année 2001 portant régime de la propriété foncière. Cette loi n°17 – 2000 donne la possibilité aux propriétaires de transférer leur permis d'occuper (titre précaire) en titre foncier par la procédure d'immatriculation. Le titre foncier, qui était jusqu'alors facultatif, devient obligatoire. Si cette loi permet aux individus de sécuriser leurs droits fonciers, son objectif premier est, en réalité, d'assurer des revenus fiscaux à l'Etat par les contributions foncières des propriétaires.

---

<sup>8</sup> Voir les Constitutions de 1963, 1969, 1978, etc.

<sup>9</sup> Article 17, Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002.

### 3.1.2 De la propriété privée à la propriété foncière

Le concept de propriété n'est pas défini de façon explicite dans la Constitution; cependant, la **loi n°17-2000 du 30 décembre 2000** sur le régime de la propriété foncière définit la **propriété privée** en son article 4 :

*La propriété est définie par le code civil [français] comme étant **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.*

Le Congo ne possède pas de Code civil mais un Code de la famille, qui régit toutes les règles relatives à la famille, la filiation, les successions, etc. Pour les autres matières civiles et notamment en matière de propriété, le Code Civil français de 1804 est toujours d'application. Le régime de la propriété privée est donc régi en partie par le Code civil français de 1804 (ci-après code civil de 1804), sauf dispositions postérieures en vigueur. La propriété, au sens du Code civil (définition ci-dessus), intègre l'usus (le droit d'utiliser le bien), le fructus (le droit de bénéficier des produits de ce bien) et l'abusus (le droit de l'aliéner ou le détruire).

Puisque l'on se réfère à la **notion de bien**, il est important également de la définir. Le code civil distingue deux catégories de biens : les biens meubles et les biens immeubles.<sup>10</sup> Les biens meubles sont les biens qui sont susceptibles d'être déplacés alors que les biens immeubles sont les biens qui sont enracinés au sol et ne peuvent donc pas être déplacés. Les parcelles de terrain (appelés également *fonds de terre*) sont des biens immeubles au sens du droit.<sup>11</sup> La loi congolaise 17-2000 sur le régime de la propriété foncière nous renseigne que l'application des règles du code civil de 1804 sur les biens meubles et immeubles sont toujours d'application sur le territoire du Congo (article 2).

La législation congolaise ne définit pas à proprement parler la **propriété foncière**, mais celle-ci s'entend généralement comme la propriété d'un terrain. La législation précise par contre, à l'article 5 de la **Loi n°10-2004 du 26 mars 2004** fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier, l'étendue de la propriété foncière :

*La propriété des sols couvre :*

- *Les droits réels y afférant ;*
- *Les droits résultant du transfert de propriété, entre vifs ou en cas de succession ;*
- *La constitution des sûretés réelles.*

Cet article offre donc au propriétaire foncier: les droits attachés à ce bien, les droits hérités d'autres personnes par le transfert de propriété ou la succession, et la possibilité d'utiliser ce bien comme garantie.

---

<sup>10</sup> Article 516, Code civil de 1804.

<sup>11</sup> Article 518, Code civil de 1804.

Concernant le contenu du droit de propriété, le code de 1804 précise que « *la propriété d'une chose donne droit sur tout ce qu'elle produit et sur tout ce que s'y unit accessoirement* » et aussi que « *la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus* ». <sup>12</sup> Les propriétaires fonciers sont donc **propriétaires du sol et du sous-sol**, et donc des ressources qui s'y trouvent.

### 3.2 Régime foncier actuel : les textes juridiques

Un ensemble de textes législatifs et réglementaires régulent le foncier au Congo. Une loi-cadre (n°17-2000) fixe les principes généraux du foncier ; elle est complétée par des lois sectorielles sur les différents domaines des ressources naturelles (forêts, mines, etc.).

Certains domaines ont fait l'objet de législations spécifiques sur le foncier (le domaine rural, le domaine urbain, le domaine étatique entre autres), alors que d'autres sont régulés par des textes sectoriels généraux (il n'existe pas de loi sur le domaine foncier minier par exemple, mais simplement un code minier qui y prévoit quelques règles de foncier). Il existe également un certain vide juridique pour certains espaces qui ne pas clairement régulés (le domaine foncier forestier par exemple).

Domaine régulé	Loi
Régime de la propriété foncière et procédure d'immatriculation	Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière
Principes généraux sur le foncier (distinction des catégories du domaine foncier national et reconnaissance des droits fonciers coutumiers)	Loi-cadre n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier
Règles d'expropriation (procédure pour procéder à l'expropriation)	Loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique
Régime du domaine de l'Etat (domaine privé et domaine public de l'Etat)	Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat
Régime agro-foncier (régime d'exploitation du domaine rural)	Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier
Régime foncier urbain (régime d'exploitation et d'accession au foncier urbain)	Loi n°24-2008 du 22 septembre 2008 portant régime foncier en milieu urbain
Régime foncier minier	Pas de loi spécifique mais il existe quelques dispositions

<sup>12</sup> Articles 546 et 552 du code civil de 1804 et article 10, Loi n°10-2004.

	dans le code minier : loi n°4-2005 du 11 avril 2005
Régime foncier forestier	Pas de loi spécifique mais il existe également quelques dispositions sur la propriété privée d'une forêt dans le code forestier : loi n°16-2000 du 20 novembre 2000

### 3.3 Modes d'acquisition de la propriété foncière

Il existe deux façons principales pour les individus d'acquérir la propriété foncière au Congo :

- L'acquisition résultant des dispositions légales sur la propriété privée (règles du code civil essentiellement) : la succession, la donation, les obligations (par contrat), l'accession, la prescription ;
- L'acquisition par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers (règles de la législation foncière et notamment prévue par la Loi n°10-2004).

A côté de la propriété foncière subsiste la possibilité d'avoir un permis d'occuper, délivré par la mairie, et qui donne le droit à une personne d'occuper un terrain. Ce droit est révocable (contrairement au droit de propriété) lorsque la personne n'a pas mis en valeur son terrain au bout de trois ans.

#### 3.3.1 L'acquisition par succession, donation, obligations, accession ou prescription

Il faut se pencher sur le code civil de 1804<sup>13</sup> 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*** » (article 711). Ces règles sont valables pour l'acquisition de tout bien, et pas seulement d'un terrain.

A ceci, le législateur ajoute que « *la propriété s'acquiert aussi par **accession** ou incorporation et par **prescription*** » (article 712). L'accession reconnaît au propriétaire d'une chose principale aussi la propriété de ce qu'elle produit, et la prescription reconnaît la propriété d'un bien à celui qui en exerce une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire sur le bien pendant trente ans. On l'appelle également prescription acquisitive, le propriétaire acquérant légalement ce bien.

#### 3.3.2 L'acquisition par reconnaissance des droits fonciers coutumiers

La **Loi n°10-2004** du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier est venue compléter ces règles génériques sur l'acquisition des biens pour

<sup>13</sup> Livre III, Des différentes manières dont on acquiert la propriété, Code civil de 1804.

le domaine spécifique de l'accès à la terre en permettant aux droits fonciers coutumiers d'être reconnus. Les communautés ou personnes qui, par la coutume, possèdent des terres, peuvent, par le biais d'une procédure spécifique, qui est une procédure simplifiée d'immatriculation, les faire reconnaître et obtenir un titre foncier.

L'article 31 de la Loi n°10-2004 reconnaît donc les droits fonciers préexistants, mais sans pour autant en donner une définition. Elle 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* ».

Les titres fonciers peuvent être établis au nom d'une personne (propriété individuelle) ou au nom d'un groupe ou d'une collectivité, pour le cas d'une propriété collective.<sup>14</sup>

Les conditions d'une telle reconnaissance sont détaillées dans deux décrets subséquents de 2006 qui créent des organes de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers : décret n°2006-255 du 28 juin 2006<sup>15</sup> et décret n°2006-256<sup>16</sup>. Ces décrets précisent les attributions, la composition et le fonctionnement d'une commission de constatation des droits fonciers coutumiers, placé dans chaque district et arrondissement, et d'une commission de reconnaissance de ces droits, institué dans chaque département et commune. La procédure permet à une personne ou un groupe de faire constater des droits fonciers coutumiers existants sur la terre par la commission de constatation (décret n°2006-256,) puis de se faire délivrer sur cette base des titres fonciers par le biais de la commission de reconnaissance (décret n°2006-255). La procédure de reconnaissance de ces droits est détaillée dans le schéma ci-dessous.

En ce qui concerne la preuve à apporter des droits fonciers coutumiers, la législation est confuse, en particulier quant à l'obligation ou non de **mise en valeur** de la terre. Le **décret n°2006-256** qui prévoit la constatation des droits fonciers coutumiers, édicte que la preuve des droits fonciers coutumiers peut se faire par tout moyen, et notamment par les titres fonciers délivrés à l'époque coloniale ou après l'indépendance, les décisions de justice prises sur la base du droit coutumier ou moderne et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, la preuve de l'exploitation et de la mise en valeur effective de la terre depuis au moins trente ans : cette preuve peut être apportée par témoins.<sup>17</sup> Ainsi, la mise en valeur est une des possibilités pour prouver les droits fonciers coutumiers à cette étape, et non une condition sine qua non.

Le **décret n°2006-255** qui prévoit permet de réunir la commission de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, l'étape suivant la constatation énonce que « *les terrains, objet de droit coutumier ne peuvent être immatriculés qu'après leur mise en valeur, dument reconnue par les services du cadastre, de l'agriculture et de l'économie forestière* ». Ainsi, selon ce texte, la mise en valeur est une condition obligatoire à l'immatriculation des terres foncières coutumières, alors que du même jour prévoit que la preuve des droits fonciers coutumiers peut être apportée par

---

<sup>14</sup> Article 9, Loi n°10-2004 du 26 mars 2004.

<sup>15</sup> Décret n°2006-255 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

<sup>16</sup> Décret n°2006-256 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers.

<sup>17</sup> Articles 5 et 6, Décret n°2006-256.

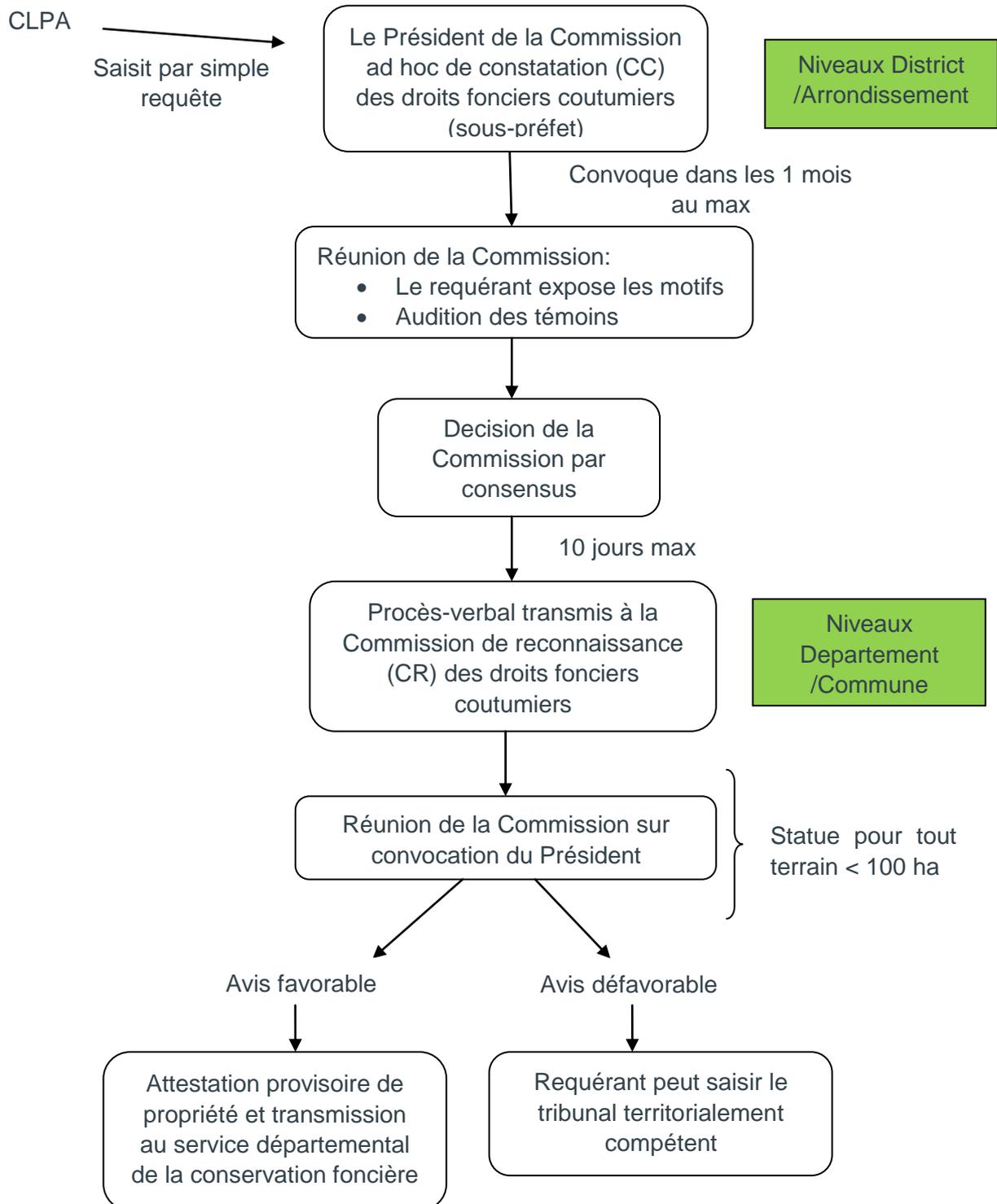
tout moyen, y compris par la mise en valeur, impliquant que celle-ci n'est pas un pré-requis.<sup>18</sup> Cette contradiction dans la législation ne nous permet pas de savoir quelle est la règle applicable pour prouver des droits fonciers coutumiers. Ceci risque fort d'être au détriment des CLPA qui souhaiteraient faire reconnaître ces droits.

---

<sup>18</sup> Article 7, Décret n°2006-255 et articles 5 et 6 du Décret n°2006-256.

## Procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

(Décrets n°2006-255 et n°2006-256)



A côté de ces décrets qui prévoient l'immatriculation des droits fonciers coutumiers de façon spécifique, les régimes fonciers régulant les espaces urbains (Loi n°24-2008 du 22 septembre 2008 portant régime foncier en milieu urbain) et les espaces ruraux (Loi n°25-2008 du 22 septembre portant régime agro-foncier) reconnaissent que l'immatriculation dans ces espaces de droits fonciers coutumiers ne peuvent se faire après une mise en valeur dûment constatée.<sup>19</sup>

En ce qui concerne la **définition de la mise en valeur**, l'article 17 de la Loi n°25-2008 précise que :

*Pour les terres rurales, la mise en valeur consiste à réaliser des plantations, des cultures, des élevages et des activités piscicoles, ou d'une manière générale, à entreprendre les travaux productifs caractérisés par une emprise permanente et effective sur le sol.*

Ainsi, après avoir étudié ces textes, bien qu'une contradiction existe, il semblerait que la mise en valeur est une **condition obligatoire pour prouver les droits fonciers coutumiers** et les faire reconnaître légalement. Ceci peut poser un problème pour les communautés locales, qui n'ont pas forcément réalisé de travaux productifs sur leurs terres.

Les droits fonciers coutumiers ne peuvent être en conflit avec le droit statutaire. La législation prévoit qu'en cas de **conflit entre droits fonciers coutumiers et titres fonciers** en vigueur, la reconnaissance du droit de propriété doit être « *dûment débattue et acceptée par les populations et les instances ou autorités locales concernées* ». <sup>20</sup> Cette disposition permet de poser la question du conflit entre droit coutumier et droit statutaire. Il est regrettable cependant qu'aucune procédure spécifique ne soit prévue pour gérer ces conflits, puisqu'ici une seule discussion est proposée par la législation. En tout état de cause, les propriétaires affectés peuvent avoir recours à la justice, en cas de conflit persistant.

### 3.3.3 Le principe de l'immatriculation (titre foncier)

Peu importe le type d'acquisition, l'**immatriculation** est l'acte nécessaire à l'établissement d'un titre de propriété ou titre foncier, selon les modalités prévues par la loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière et la loi n°10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier.<sup>21</sup> La procédure d'immatriculation est détaillée dans la loi n° 17-2000.

Le principe de l'immatriculation requiert que le propriétaire de la terre fasse enregistrer son droit à la propriété dans un registre foncier, en suivant une procédure spécifique détaillée dans la législation. Cet enregistrement (immatriculation) donne au propriétaire un titre foncier, qui prouve de son droit à la terre. Ce titre, tel qu'énoncé à l'article 8 de la loi n°10-2004, « *est un livret de propriétaire qui retrace la vie d'une propriété immobilière. Il confère à son titulaire des droits définitifs, intangibles et inattaquables* ». Il permet ainsi de sécuriser le droit à la terre.

<sup>19</sup> Article 47, Loi n°24-2008 et article 4, Loi n°25-2008.

<sup>20</sup> Article 31, Loi n°10-2004.

<sup>21</sup> Article 10, Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière et Article 7 de la Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier.

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. Les modifications physiques du terrain sont retranscrites dans le titre foncier. Le titre foncier est matérialisé par l'inscription dans le registre foncier détenu par le Conservateur des Hypothèques et de la Propriété Foncière de toutes ses informations. Un livret foncier est remis à son propriétaire.

### 3.4 Les limites à la propriété foncière

Il existe une limite légale à l'exercice absolu de la propriété (l'expropriation), ainsi que des limites de faits (la mise en œuvre de certaines dispositions juridiques).

#### 3.4.1 L'expropriation

La limite principale à l'exercice du droit de propriété reste l'expropriation. Cette limite est prévue dans la Constitution (article 17):

*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, ainsi que la Loi n°10-2004 sur les principes généraux des régimes domaniaux et fonciers reprennent également le principe selon lequel la seule limite au droit de propriété est l'expropriation pour cause d'utilité publique, moyennant une indemnité juste et préalable.<sup>22</sup>

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 part dans le domaine public. Une procédure spécifique est prévue pour procéder à l'expropriation dans la Loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Seuls certains biens peuvent faire l'**objet de l'expropriation**. D'après la Loi n°11-2004, tous les terrains nus, aménagés, bâtis, cultivés ou plantés qui peuvent être utiles à la réalisation de travaux ou d'ouvrages publics peuvent être réquisitionnés et faire l'objet d'une expropriation. Le champ d'action est donc très large puisque pratiquement tous les terrains peuvent faire l'objet d'expropriation de leurs propriétaires.

Les **conditions de l'expropriation** sont doubles : la justification de l'utilité publique, et l'indemnisation du propriétaire, comme indemnité pour la perte de son bien.

L'**utilité publique** n'est pas définie par la législation congolaise. Cependant, selon 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*

---

<sup>22</sup> Article 545, code civil français de 1804 et article 6, Loi n°10-2004.

*populations* » (article 42). 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 mais, fait intéressant pour les communautés, cette instance comprend a coté des services administratifs compétents « *des propriétaires fonciers et des autorités villageoises ayant voix prépondérante en milieu rural* ». <sup>23</sup> 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. <sup>24</sup>

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. <sup>25</sup> 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. <sup>26</sup>

### 3.4.2 Les autres limites juridiques et de faits à l'exercice du droit de propriété

Les autres limites à la propriété foncière concernent soit l'accès la propriété, soit des limitations possibles à l'exercice de la propriété.

#### Limites juridiques

En ce qui concerne l'accès à la propriété, la **condition de la mise en valeur** depuis au moins trente ans représente une limite certaine pour la reconnaissance des droits des CLPA, car elle impose que des constructions ou cultures aient été développées sur un terrain donné.

D'après l'article 5 de la Loi n°25-2008, un décret pris en Conseil des Ministres devrait apporter les détails des conditions requises pour qualifier une mise en valeur suffisante. Ce décret n'est toujours pas pris, et ces conditions ne sont donc pas établies. Il existe bien dans la loi certaines dispositions donnant des précisions sur ce qui peut constituer une mise en valeur et comment la constater, mais sans pour autant préciser quels sont les critères pour déterminer si la mise en valeur est assez probante. De plus, tel que mis en avant par le Collectif des Originaires du Kouilou dans une publication relative au droit foncier, la condition de mise en valeur ignore totalement la réalité attachée à la coutume, qui veut que la terre soit mise en friche pendant parfois plusieurs années. <sup>27</sup> Ainsi, il est souvent difficile, voire impossible de prouver la mise en valeur pendant les trente ans requis.

<sup>23</sup> Article 43, Loi n°10-2004.

<sup>24</sup> Articles 25 et 35, Loi n°11-2004.

<sup>25</sup> Article 10, Loi n°11-2004.

<sup>26</sup> Articles 51 et 52, Loi n°11-2004.

<sup>27</sup> "Le cadre juridique de la propriété foncière", Collectif des Originaires du Kouilou, Décembre 2010, p. 28-29.

Cette condition a également pour effet d'augmenter la valeur taxable du terrain et donc de rendre plus difficile l'accès à la propriété pour les plus démunis.<sup>28</sup>

L'**immatriculation** est également un frein à un accès effectif et rapide des CLPA à la propriété foncière. Cette procédure est souvent longue et coûteuse, et les actes administratifs qui doivent être effectués se font souvent loin du terrain en question (à la mairie, au tribunal compétent ou au cadastre), requérant ainsi des déplacements parfois difficiles pour les CLPA.

L'**accès à l'information** concernant le droit de propriété et la vulgarisation des règles et procédures qui l'encadrent ne sont pas souvent pourvus auprès des communautés.

La lenteur ou même le **non-établissement des organes et procédures** nécessaires à l'enregistrement d'un titre foncier est également une limite important a l'accès à la propriété. Aucun organe ad hoc de constatation et reconnaissance des droits fonciers coutumiers n'ont, à notre connaissance, été établis, malgré qu'ils soient prévus par la législation.

### Limites dans l'exercice du droit de propriété

D'autre part, des limites existent en ce qui concerne l'exercice du droit de propriété. La législation prévoit que « *sans préjudice de la réglementation en vigueur, les terrains des propriétaires coutumiers peuvent être attribués sous forme de concession provisoire par arrêté conjoint du ministre des affaires foncières et du ministère de l'agriculture **après purge des droits coutumiers*** ». <sup>29</sup> Les terres des propriétaires coutumiers sur les espaces ruraux peuvent être ainsi attribuées en **concessions provisoires** (en général des concessions minières ou forestières). Cette formulation pose problème puisque les droits fonciers coutumiers, une fois reconnus, sont imprescriptibles et inaliénables sauf procédure d'expropriation telle que prévue par la loi. Il existe ici non seulement une limite aux droits fonciers mais le risque d'une atteinte à la propriété coutumière. L'utilisation du terme 'purge' des droits est particulièrement inquiétante.

En conclusion, on peut observer une **inadéquation de la législation congolaise avec les traditions coutumières** d'accès à la terre. Elle se traduit non seulement dans les conditions d'accès à la propriété (la condition de mise en valeur notamment vue plus haut, qui est contraire aux traditions), mais aussi par le traitement réservé au propriétaire foncier coutumier dans la législation (il est considéré comme propriétaire foncier précaire d'après le décret n°2006-257).<sup>30</sup> Enfin, de nombreuses contradictions apparaissent dans les textes législatifs et empêchent un plein exercice du droit de propriété.

---

<sup>28</sup> Ibid, p.29

<sup>29</sup> Article 21, Loi n°25-2008.

<sup>30</sup> Article 1, Décret n°2006-257 du 28 juin 2006 fixant a titre exceptionnel les modalités de transformation des titres précaires de propriété en titre foncier.

### 3.5 Le droit de propriété des populations autochtones

La loi n°5-2011 portant promotion et protection des populations autochtones 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'.

#### Reconnaissance du droit à la propriété

Cette loi reconnaît le droit collectif et individuel des populations autochtones « 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 » (article 31). Il est intéressant de noter ici que la propriété des populations autochtones s'exerce d'une part à la fois sur la terre et sur les ressources naturelles. D'autre part, la propriété est liée à l'usage traditionnel que les populations font de la terre et des ressources pour leurs besoins personnels. Les populations autochtones peuvent également être utilisées comme elles l'entendent des produits et des bénéfices de l'utilisation et de l'exploitation commerciales de leurs biens (terres et ressources naturelles).<sup>31</sup>

Les populations autochtones ont par ailleurs un **accès simplifié à la propriété foncière**. L'Etat a l'obligation de faciliter la délimitation des terres des populations autochtones, pour que leurs droits fonciers puissent être reconnus. La loi est claire également sur le fait que « *En l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants* » (article 32). Ainsi, il semblerait que les terres possédées traditionnellement aient valeur de pleine propriété, quand bien même elles n'auraient pas été immatriculées.

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

Les populations autochtones peuvent également être affectées par l'**expropriation** sur leurs terres, à condition que ces terres soient mobilisées pour cause d'utilité publique et que les populations bénéficient des avantages prévus par la loi, notamment l'indemnité juste et préalable et la possibilité d'exercer un recours administratif sur la décision d'expropriation.

D'autre part, les **textes réglementaires** de la Loi n°5-2011 qui devraient préciser les procédures pour son application font toujours défaut. Dans ces conditions, même si cette Loi représente une avancée conséquente pour le droit des populations autochtones, elle est, en réalité difficilement applicable. Elle n'a d'ailleurs jamais été, à notre connaissance, utilisée devant un tribunal pour faire valoir des droits.

---

<sup>31</sup> Article 41, Loi n°5-2011.

### 3.6 Domaine foncier et droits de propriété des CLPA

Pour apprécier l'étendue du régime de propriété foncière décrit ci-dessus, il faut se pencher sur la répartition du domaine foncier national au Congo. Ceci nous permettra en effet de mieux comprendre sur quels espaces les CLPA ont en effet le droit à la terre ou aux droits d'usage, et quels espaces sont réservés à d'autres usages et lesquels.

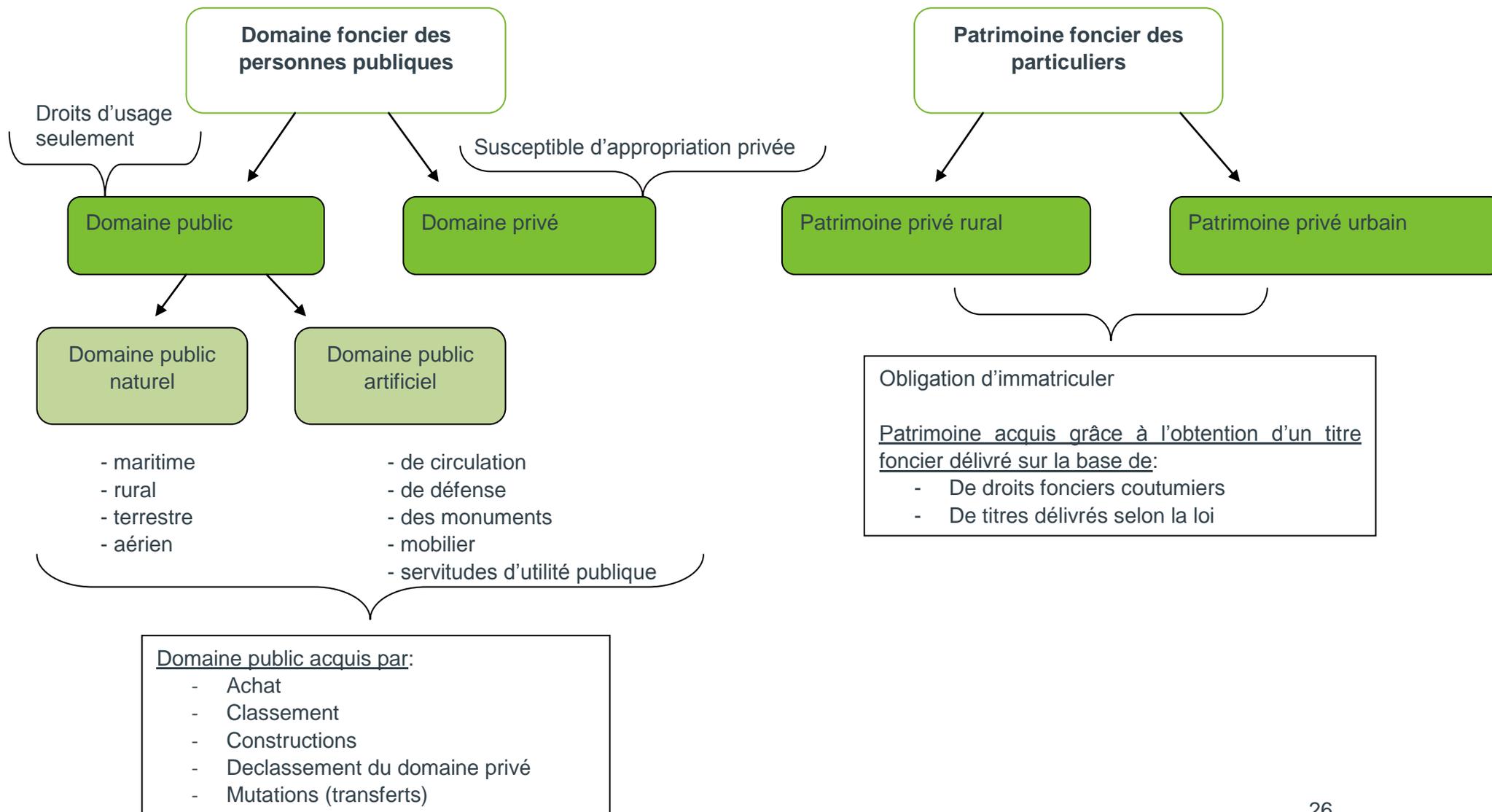
En République du Congo, le **domaine foncier national** est composé du domaine de l'Etat et du domaine des personnes privées (propriété foncière privée).<sup>32</sup> Le diagramme présenté à la page suivante résume les différents domaines fonciers sur le territoire national.

---

<sup>32</sup> Article 2, Loi n°10-2004.

### Diagramme sur le domaine foncier au Congo

(Loi n°10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier)



### 3.6.1 Le domaine foncier de l'Etat

Le domaine étatique (appelé '*domaine foncier des personnes publiques*')<sup>33</sup> s'entend de tous les biens (mobiliers et immobiliers) qui appartiennent à l'Etat. Il est composé du domaine privé et du domaine public de l'Etat.

Le **domaine public de l'Etat** regroupe les biens qui sont affectés à l'usage direct du public. Ces biens sont insaisissables (ne peuvent être saisis par la justice), inaliénables (qui ne peuvent être cédés à un tiers, à titre gratuit ou onéreux) et imprescriptible (qui seront toujours valides dans le temps).<sup>34</sup> Ceci signifie que 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, seuls des droits d'usage peuvent être conférés aux CLPA.<sup>35</sup> La notion de *droit d'usage* n'est pas définie dans la loi.

Le domaine public de l'Etat est subdivisé en domaine public naturel (les eaux, fleuves, les ressources naturelles terrestres et l'espace aérien) et domaine public artificiel (les immeubles, routes, ports, etc.).<sup>36</sup> La loi 9-2004 nous renseigne que *les eaux et ressources naturelles du sol et du sous-sol marin, fluvial et terrestre* font partie du domaine public de l'Etat (article 5), donc susceptibles d'être utilisés mais pas d'appropriation. Font également partie du domaine public les édifices, constructions, et autres ouvrages (par exemple les routes, les mairies) destinés à l'usage public.<sup>37</sup>

Le **domaine privé de l'Etat** est constitué des biens, immeubles, ouvrages constructions et autres, destinés à l'usage de l'Etat.<sup>38</sup> Il est ainsi composé des biens appartenant à l'Etat mais susceptibles d'appropriation privée ou de mise en concessions.<sup>39</sup> Une fois appropriés, ces biens passent dans le domaine des particuliers. Les forêts de production, ainsi que les forêts protégées, entre autres, font partie du domaine privé de l'Etat.<sup>40</sup>

Il faut noter que le domaine privé n'est déterminé que par opposition au domaine public et n'a pas une définition propre, puisque l'article 21 de la Loi n°9-2004 énonce que :

*Le domaine privé comprend tous les biens meubles, immeubles et droits réels immobiliers du domaine de l'Etat [...] qui, en raison de leur nature et de leur destination, ne sont pas considérés comme dépendances du domaine public.*

Il existe donc une présomption que les biens du domaine de l'Etat font partie du domaine public, sauf affectation contraire.

<sup>33</sup> Les personnes publiques sont l'Etat, les collectivités décentralisées et les établissements publics.

<sup>34</sup> Article 51, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat.

<sup>35</sup> Article 52, Loi n°9-2004.; voir également le Décret n°2005-515 du 26 octobre 2005 fixant les modalités d'occupation du domaine public.

<sup>36</sup> Articles 7 à 20, Loi n°9-2004.

<sup>37</sup> Article 5, Loi n°9-2004.

<sup>38</sup> Article 23, Loi n°9-2004.

<sup>39</sup> Article 58, Loi n°9-2004.

<sup>40</sup> Article 8, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.

### 3.6.2 Le domaine foncier des personnes privées

A côté du domaine de l'Etat, le **domaine des personnes privées** (ou patrimoine foncier des particuliers) est formé de toutes les terres qui ont été immatriculées. Le patrimoine des particuliers est constitué des titres fonciers des particuliers, qui sont délivrés, comme nous avons vu plus haut sur la base de droits fonciers coutumiers dument constatés ou conformément a l'acquisition statutaire (voir 3.3 sur les modes d'acquisition de la propriété foncière).<sup>41</sup>

## 3.7 Droits de propriété des CLPA sur le domaine forestier national

Une fois clarifié le domaine foncier de l'Etat, il est intéressant de regarder de plus près quel est le statut des forêts et comment s'exerce le droit de propriété des communautés sur le domaine forestier national, étant donné que les forêts couvrent 60% du territoire national et que de nombreuses CLPA habitent sur cet espace.

Le domaine forestier national est partagé en un domaine forestier de l'Etat et un domaine des personnes privées (voir le diagramme page 28), de façon similaire au domaine foncier national. Nous présentons succinctement ci-dessous ces différents espaces et la possibilité d'accès ou non aux droits de propriété sur ces espaces.

### 3.7.1 Le domaine forestier de l'Etat

Ce domaine est composé d'un domaine permanent et d'un domaine non-permanent.

Le **domaine forestier permanent** est constitué des terres qui sont affectées à la forêt et à l'habitat de la faune et se subdivise en trois : les forêts du domaine privé de l'Etat (ou se retrouvent forêts de production, de protection, de conservation et les forêts récréatives et expérimentales), les forêts des personnes publiques, et les forêts des communes et autres collectivités locales.<sup>42</sup>

Toutes les forêts du domaine forestier permanent font l'objet de classement, c'est-à-dire qu'elles sont, suite à une procédure spécifique, réservée à un usage particulier (protection, production, un espace récréatif ou expérimental).<sup>43</sup> Par le biais du classement, une forêt protégée ou qui appartient à une personne privée est incorporé au domaine forestier permanent. Pour procéder au classement d'une forêt qui se trouverait sur un terrain appartenant à un privé, la procédure d'expropriation telle que prévue par la loi devra être utilisée.<sup>44</sup>

Dans le domaine forestier permanent, les CLPA ont **seulement des droits d'usage** qui leur sont conférées par les plans d'aménagement des concessions forestières ou par les décrets de classement des forêts pour les forêts autres que celles de production.

---

<sup>41</sup> Voir article 23, Loi 10-2004.

<sup>42</sup> Article 6, code forestier.

<sup>43</sup> Articles 5, 7 et 8, code forestier.

<sup>44</sup> Article 16, code forestier.

Le **domaine forestier non-permanent** constitue le domaine public de l'Etat. Il comprend uniquement les forêts protégées non classées. 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 quasiment inexistant. Ce domaine est réservé à l'utilisation publique.

Sur ce domaine, toute personne qui plante des arbres forestiers acquiert « *la jouissance exclusive du terrain planté et la propriété des arbres qui s'y trouvent* ». Les seules conditions imposées sont le respect des droits des tiers, que plus de la moitié du terrain soit des arbres plantés (par opposition aux arbres naturels), et que les limites du terrain soient matérialisées.<sup>45</sup> Cette personne devient ainsi propriétaire des arbres et peut jouir du terrain, mais cela n'est pas définitif. En effet, les droits acquis cessent lorsque le terrain sera défriché, abandonné ou que les arbres plantés auront dépéris.<sup>46</sup>

### 3.7.2 Le domaine forestier des personnes privées

Le domaine forestier des personnes privées comprend **les forêts privées et les plantations forestières privées**. Les forêts privées sont les forêts appartenant à un particulier ou une personne morale de droit privé (par exemple une entreprise, une association ou autre), conformément à la législation sur l'accès à la propriété (voir plus haut dans ce briefing).<sup>47</sup> Les propriétaires des forêts ou plantations privées ont tous les **droits de propriété privée** sur le terrain sur lequel la forêt ou plantation se trouve, ce qui signifie que leurs droits sur ces terrains sont définitifs, intangibles et inattaquables.

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.<sup>48</sup>

---

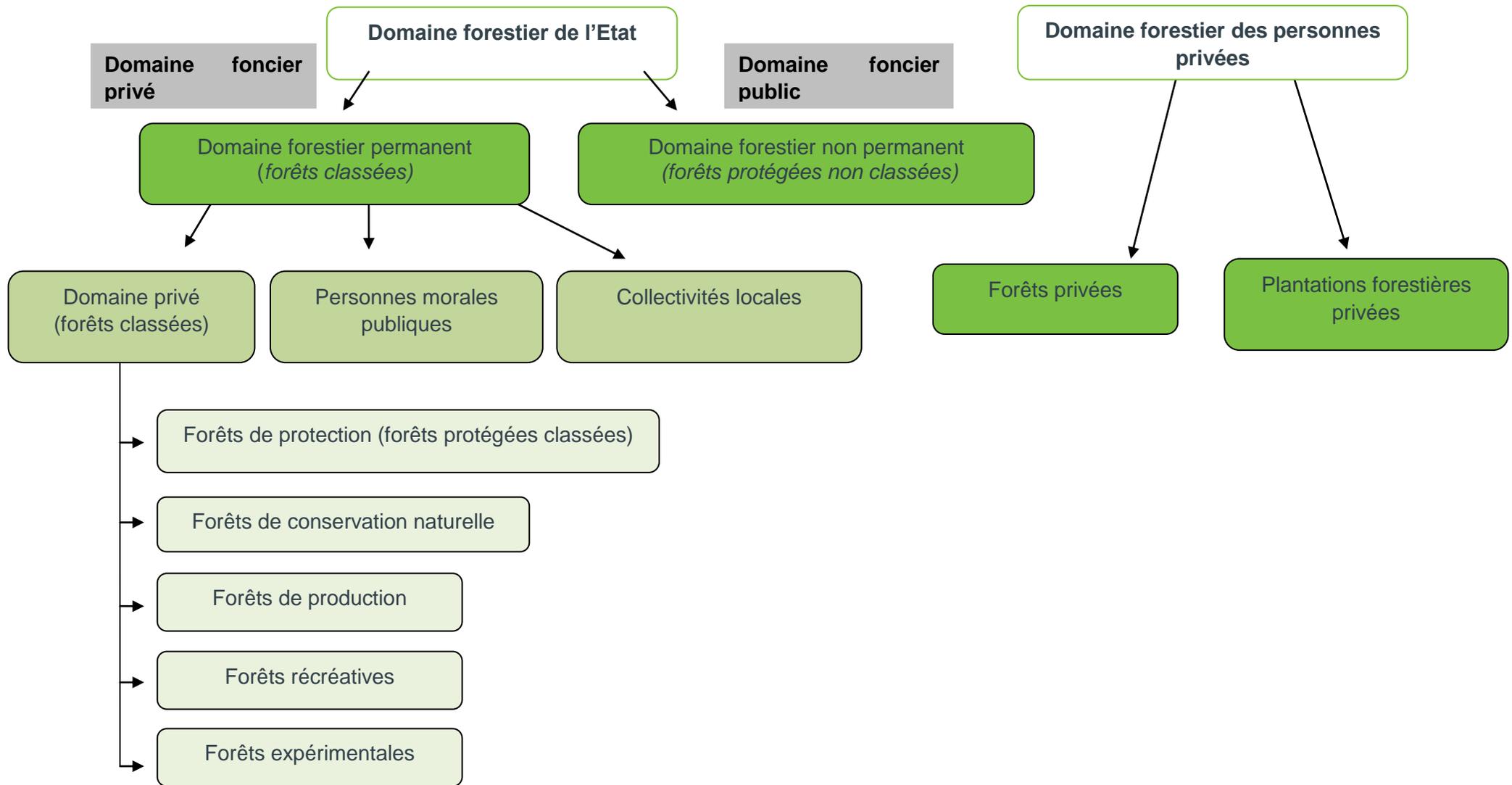
<sup>45</sup> Article 36, code forestier.

<sup>46</sup> Article 37, code forestier.

<sup>47</sup> Articles 33 et 34, code forestier.

<sup>48</sup> Article 39, code forestier.

### Diagramme du domaine forestier national



### 3.8 Droits de gestion et d'usage des CLPA sur le domaine forestier et les aires protégées

A côté de la possibilité de devenir propriétaire de la terre, certains droits sont donnés aux CLPA sur les espaces forestiers qu'elles utilisent. Ces droits peuvent être de deux ordres : droits de gestion sur la forêt et droits d'usage.

Comme nous avons vu au-dessus, le **domaine forestier permanent** est composé de forêts qui ont différents usages. Ces forêts, qui servent à la protection, la production, le tourisme ou la recherche, appartiennent à l'Etat et à ses démembrements (les personnes publiques et les collectivités locales). L'Etat peut décider de gérer lui-même cette forêt, ou de donner cette gestion à un concessionnaire, comme c'est le cas pour les forêts de production.

Le domaine forestier permanent de l'Etat est découpé en Unités Forestières d'Aménagement (UFA). Un plan d'aménagement de chaque UFA précise les objectifs qui sont poursuivis sur cet espace et les modalités de gestion.<sup>49</sup> Sur certains espaces de ces UFA, des droits de gestion (par le biais des séries de développement communautaire) et des droits d'usage (en vertu des plans d'aménagement ou des décrets de classement) sont garantis aux communautés.

Sur le **domaine forestier non-permanent** de l'Etat, les communautés ont des droits d'usage, tels que prévus dans le Code forestier.

Enfin, aucun droit de gestion ou droits d'usage ne sont prévus sur le **domaine forestier des personnes privées**. Ces espaces étant la propriété de personnes privées, elles seules peuvent décider d'y allouer des droits spécifiques. La législation ne prévoit aucune obligation.

#### 3.8.1 Les droits d'usage des CLPA

##### Droits d'usage sur le domaine forestier de l'Etat

La législation congolaise prévoit que les CLPA ont des droits d'usage sur les ressources naturelles. Ces droits d'usage diffèrent en fonction de l'espace sur lequel nous nous situons. Les articles 40, 41 et 42 du **Code forestier** apportent des précisions sur les droits d'usage des CLPA :

**Article 40** : *Dans les forêts protégées, les populations locales de nationalité congolaise ou étrangère, sous réserve des règlements prévus au présent article, jouissent de **droits d'usage leur permettant de** :*

- récolter les perches, gaulettes et autres produits ligneux nécessaires à la construction et à l'entretien de leurs habitations, meubles, ustensiles domestiques et outils, ainsi que les bois morts et les plantes d'intérêt culturel, alimentaire ou médicinal ;
- chasser, pêcher et récolter les produits dans les limites prévues par la loi ;
- établir des cultures ou des ruches et faire paître leur bétail ou récolter du fourrage.

<sup>49</sup> Article 54, code forestier; article 24, Décret n°2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts.

*Le ministre chargé des eaux et forêts réglemente par arrêté l'exercice de ces droits. Il peut notamment limiter leur consistance et fixer les conditions de lieux, de temps, de quantités ou de méthode à leur mise en œuvre.*

**Article 41** : *Dans les forêts du domaine privé de l'Etat et les forêts des collectivités locales ou territoriales, les décrets de classement et les plans d'aménagement peuvent reconnaître des droits d'usage dont ils indiquent la consistance et les conditions d'exercice dans les limites de l'article 40 ci-dessus. S'agissant des droits au bois, le gestionnaire de la forêt peut, s'il l'estime utile, procéder aux opérations de récolte et mettre gratuitement les produits à la disposition des usagers.*

**Article 42** : *Les droits d'usage sont réservés à la satisfaction des besoins personnels de leurs bénéficiaires. Les produits qui en sont issus ne peuvent faire l'objet de ventes commerciales. Leur exercice est gratuit.*

Ainsi, sur le **domaine forestier non-permanent**, les droits d'usage des CLPA prévus à l'article 40 du Code forestier consistent en la cueillette, la chasse, les cultures et l'élevage du bétail pour les besoins personnels des CLPA. Toutes les activités commerciales basées sur les produits forestiers (chasse, pêche, chenilles, vin de palme, raphia...), quoique contribuant à l'économie locale, sont donc actuellement illégales. Ces droits d'usage s'exercent sur l'ensemble du domaine forestier non-permanent, gratuitement et sans avoir besoin de permis ou autorisation supplémentaire.

En ce qui concerne le **domaine forestier permanent** et en particulier les zones de production, les droits d'usage sont limités géographiquement et dans leur contenu. Ils sont précisés dans le plan d'aménagement et ne peuvent aller au-delà des droits d'usage garantis à l'article 40 (voir ci-dessus).

Pour prendre l'exemple de l'UFA Kabo gérée par la Congolaise Industrielle des Bois (CIB), les droits de cueillette, chasse, pêche, etc. sont alloués aux communautés sur la base d'un zonage de l'espace. Ce zonage détermine des zones de chasse, sur lesquelles les autres droits d'usage s'exercent également. Il existe ainsi trois zones spécifiques : les zones de chasse villageoise pour les CLPA, les zones cynégétiques utilisées par les populations autochtones et les zones interdites à la chasse.<sup>50</sup>

### **Droits d'usage dans les aires protégées**

Une analyse des droits d'usage au Congo serait incomplète sans une clarification des droits d'usage sur les aires protégées. La **Loi n°37-2008** du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées règlemente cette matière et prévoit un régime spécifique pour les droits d'usage et de gestion des CLPA dans différentes zones de protection.

Cette loi prévoit que, chaque aire protégée détermine les droits d'usage traditionnels des populations qui peuvent s'exercer.<sup>51</sup> Bien qu'aucune définition de ces droits ne soit donnée, on peut penser qu'il s'agit essentiellement des mêmes droits que ceux alloués à l'article 40 du

<sup>50</sup> 8-2.4.1 Principes de gestion de la chasse, Plan d'aménagement Kabo, p. 166.

<sup>51</sup> Article 10, Loi n°37-2008.

Code forestier : chasse, cueillette, pêche, et élevage du bétail. De plus, la ou il est possible, une zone tampon est créée autour de l'aire protégée afin de permettre aux populations de mener des activités socio-économiques.<sup>52</sup>

Dans les réserves naturelles intégrales, sont interdites toute activité de chasse, pêche, pâturage et exploitation des ressources forestières.<sup>53</sup> Dans les réserves de faune, l'abattage et la capture d'animaux sauvages sont prohibés, ainsi que toute activité non prévue au plan d'aménagement.<sup>54</sup> Dans les réserves spéciales, sanctuaires de faune ou zones d'intérêt cynégétique, le plan d'aménagement ou l'acte de création prévoit les droits d'usage autorisés.<sup>55</sup>

En ce qui concerne la gestion des espaces, la même loi prévoit que les populations riveraines sont associées à la gestion des aires protégées et, en particulier, à l'élaboration, l'exécution et la mise en œuvre des plans d'aménagement.<sup>56</sup>

D'autre part, la **Loi 48/83** du 21 avril 1983 définissant les conditions de la conservation et de l'exploitation de la faune prévoit les droits d'usage des populations sur l'exploitation de la faune.

En son article 32, il est prévu que chacun a le droit d'assurer sa subsistance par la chasse des animaux sauvages non protégés et exclusivement par les moyens traditionnels de chasse. Les armes à feu ne sont donc pas autorisées dans ce cas. Le droit d'usage est reconnu sur les zones de résidence, pour la subsistance. Quelle que soit la méthode de chasse exercée, les méthodes suivantes sont interdites: chasse de nuit, armes de chasse fabriquées artisanalement, armes de guerre, pièges fabriqués avec des matériaux importés, bacs à lumière, la chasse à partir de véhicules, etc.<sup>57</sup> Une période de fermeture de la chasse est prévue (du 01 novembre au 30 avril).

### 3.8.2 Des droits de gestion sur la forêt: le cas particulier des séries de développement communautaire

#### Définition et gestion de la SDC

Chaque plan d'aménagement doit prévoir, au sein de l'UFA, des séries d'aménagement qui sont affectées à différents usages (protection, recherche, production, etc.) et qui comporte des règles de gestion propre. Une de ces séries se nomme la 'série de développement communautaire' (SDC).<sup>58</sup>

L'Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières prévoit des lignes directrices sur la définition et l'élaboration des séries d'aménagement. Il définit la SDC comme suit (article 18) :

---

<sup>52</sup> Article 11, Loi n°37-2008.

<sup>53</sup> Article 13, Loi n°37-2008.

<sup>54</sup> Article 14, Loi n°37-2008.

<sup>55</sup> Articles 15 et 16, Loi n°37-2008.

<sup>56</sup> Articles 20 et 22, Loi n°37-2008.

<sup>57</sup> Article 36, Loi 48/83.

<sup>58</sup> Article 24, Décret n°2002-437.

*Cette série est un ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de **contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté**. Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse.*

L'objectif général de la SDC est de « *satisfaire les besoins des populations locales en produits forestiers et d'améliorer leur revenu* ». <sup>59</sup> La SDC est donc un espace au sein de la concession forestière, réservé à l'utilisation des CLPA et qui prévoit une ou des surfaces agro-forestières nécessaires pour leurs activités. La délimitation de l'espace de la SDC se fait en collaboration entre les Ministères concernés (en principe le MEFDD, le ministère en charge de l'agriculture et le ministère en charge de l'aménagement du territoire), le concessionnaire et les CLPA, et sur la base d'études socio-économiques et d'inventaires d'aménagement forestier. Ces études portent essentiellement sur les zones de forêts villageoises, les zones agricoles et agro forestières, les zones d'élevage domestique, de pêche et de pisciculture, de chasse et de cueillette. <sup>60</sup>

Sur l'espace des SDC ainsi définies, les CLPA ont des droits de gestion de l'espace, déterminés au sein de chaque plan d'aménagement. Par exemple, le plan d'aménagement de l'UFA Kabo de 2006 <sup>61</sup> prévoit :

- une zone agro forestière qui comporte deux parties : une zone sur laquelle les communautés locales (appelées également populations villageoises) peuvent exercer l'agriculture ; et une zone de production forestière réservée aux récoltes de bois et autres produits forestiers pour les populations autochtones ;
- la gestion de la zone agro-forestière par un conseil de concertation composé de représentants des populations locales, de l'administration, du concessionnaire forestier et du parc national de Nouabalé Ndoki, et qui est chargé notamment de préciser les modalités de gestion de la zone <sup>62</sup> ;
- le développement d'un programme de recherche agricole pour aider les populations à rendre les cultures plus productives, et un programme d'appui à l'élevage.

Ainsi, dans les SDC de l'UFA Kabo, les CLPA ont des droits de gestion de l'espace dans la limite de ce qui est prévu par le plan d'aménagement et le comité de concertation. Ces droits sont à ne pas confondre avec les droits d'usage des CLPA relatifs à la pêche, la chasse et la cueillette de produits autres que de bois d'œuvre (prévus par le code forestier), ces derniers étant garantis sur des espaces plus larges au sein des séries de protection et de production de la concession.

---

<sup>59</sup> Article 19, Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières.

<sup>60</sup> Article 20, Arrêté n°5053.

<sup>61</sup> Plan d'aménagement UFA Kabo 2006, 7.2 *Gestion agro-forestière*, p. 150.

<sup>62</sup> Voir également Arrêté n°2670 portant institution, organisation et fonctionnement du conseil de concertation de la série de développement communautaire de l'unité forestière d'aménagement Kabo.

## Limites au droit de gestion de la SDC

L'**absence d'aménagement forestier** dans la zone sud du Congo a pour conséquence l'absence de délimitation des SDC. Ainsi, seule la zone du nord Congo bénéficie pour l'instant de SDC délimitées et fonctionnelles.

D'autre part, les droits d'usage et de gestion des CLPA dans les SDC sont subordonnés non seulement à l'existence du plan d'aménagement mais également à son **terme**. Les concessions forestières étant allouées pour une période de 15 à 25 ans, les droits des CLPA sur ces espaces viennent à leur terme à la fin de cette période.

Enfin, les droits d'usage et de gestion prévus par les plans d'aménagements sont **restrictifs** et ne représentent pas l'ensemble des activités menées par les CLPA. En particulier, le droit d'accès aux zones traditionnelles de cultes, aux arbres sacrés et aux cours d'eau ne sont pas reflétés dans la loi.

## Conclusion

Le droit d'accès à la propriété privée est reconnu pour tout citoyen dans la Constitution congolaise de 2002. La propriété des terres au Congo est basée sur l'obtention d'un titre foncier qui garantit au propriétaire que son bien soit protégé, sauf en cas de procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Congo reconnaît non seulement la propriété individuelle mais également la propriété collective sur les terres. Cela est une avancée puisque de nombreuses communautés possèdent de façon traditionnelle des droits collectifs sur la terre et les ressources.

Les droits fonciers coutumiers des CLPA sont également reconnus, à condition que ceux-ci aient été également immatriculés. Une procédure a été prévue afin de décentraliser la procédure d'immatriculation en créant des organes ad hoc au niveau local pour constater et reconnaître la propriété coutumière. La législation congolaise a été assez progressiste par rapport à d'autres pays de la sous-région en créant un tel mécanisme. De plus, il est prévu qu'en cas de conflit entre droit foncier coutumier et droit statutaire (titre foncier), les populations et autorités locales concernées puissent débattre et s'accorder sur le propriétaire effectif des terres. Cela permet une participation directe des intéressés à la détermination de la propriété. Cependant, il faudrait que ce mécanisme soit encadré de sauvegardes afin d'éviter toute dérive.

Enfin, en ce qui concerne les populations autochtones, leur droit à la propriété à la terre et aux ressources qu'elles utilisent traditionnellement leur ait reconnu, même en l'absence d'un titre foncier pour garantir ce droit. Ceci représente un pas considérable vers une protection intégrale et simplifiée à leurs terres et à leurs ressources, la procédure d'immatriculation n'étant pas une obligation.

Des avancées sont donc visibles dans la législation mais malgré une protection importante dans les textes, il semblerait que très peu de titres fonciers ait aujourd'hui ait été délivrés, soit par le biais de la procédure statutaire d'immatriculation, soit par le biais de la procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Ceci est dû principalement au fait que la procédure d'immatriculation reste complexe, chère et longue. Par ailleurs, les entités locales de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ne sont toujours pas en place à l'heure actuelle. Les décrets d'application de La loi n°9-2011 sur les populations autochtones font également toujours défaut. Même si la législation paraît protectrice, en pratique, l'accès et l'exercice de la propriété foncière reste donc très limitée, surtout pour les CLPA.

De même, aucun plan national d'affectation des terres n'est en vigueur au Congo aujourd'hui. Ce plan devrait donner les orientations nationales sur la planification de l'usage des terres sur le territoire national. Ce vide a un impact important sur l'accès des particuliers à la propriété car il est très difficile de connaître aujourd'hui la répartition exacte des différents domaines (public ou privé de l'Etat ou des particuliers, domaine forestier permanent et non-permanent, etc.) et donc de la possibilité d'immatriculer un terrain sur ces domaines. D'autre part, de nombreux usages des terres se chevauchent aujourd'hui, et notamment les terres utilisées par les communautés, les zones d'exploitation forestière et minière et les zones de conservation naturelle, ayant comme danger corollaire les conflits de terre sur un même espace.

En ce qui concerne les droits d'usage et de gestion des CLPA, ils sont en grande partie prévus par les législations sectorielles (le code forestier et la loi sur les aires protégées notamment). Ces droits sont, pour la plupart, sujets à une reconnaissance à travers les décrets de classement, les actes de création des aires protégées ou les plans d'aménagement élaborés par les concessionnaires. Ils ne sont donc pas reconnus de façon automatique et prennent fin, pour le cas des forêts d'exploitation, une fois la convention d'exploitation venant à son terme. D'autre part, certains droits d'usage ne sont pas prévus dans la législation, comme la protection des sites sacrés et l'utilisation des cours d'eau alors que les CLPA en font un usage régulier.

C'est finalement un bilan mitigé que l'on peut faire sur l'accès effectif aux droits de propriété et d'usage des CLPA. Malgré une législation progressiste et protectrice, l'accès et l'exercice de ces droits en pratique restent difficiles.

## Annexe - Tableau résumant le droit de propriété et d'usage des CLPA dans la législation congolaise

Principes	Articles concernés	Accès à la propriété
<b>Reconnaissance et définition de la propriété</b>		
Reconnaissance du droit de propriété privée	<p><u>Constitution du 20 janvier 2002</u> Article 17 : <i>Le droit de propriété et le droit de succession sont garantis.</i></p> <p><i>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.</i></p>	Le droit de propriété privée est clairement affirmé dans la Constitution de 2002.
Définition de la propriété privée	<p><u>Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière</u> Article 4 : <i>La propriété est définie par le code civil [français] comme étant 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.</i></p>	La propriété privée est définie dans la Loi n°17-2000, telle que reprise par le Code civil français de 1804. Ainsi, au Congo, la propriété privée est absolue et permet à son détenteur de jouir de l'usus (utilisation du bien), du fructus (produits du bien) et de l'abusus (droit d'aliéner ou détruire ce bien).
<b>Délimitation des domaines fonciers</b>		
Composition du domaine foncier national	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier</u> Article 2 : <i>L'espace foncier national comprend le domaine foncier des personnes publiques et le patrimoine foncier des particuliers.</i></p> <p>Article 3 : <i>Le domaine des personnes publiques est composé du domaine public et du domaine privé.</i></p>	<p>Ces articles définissent le domaine foncier national et le répartissent en différentes subdivisions.</p> <p>Le domaine public de l'Etat est indisponible, alors que son domaine privé est susceptible d'appropriation privée.</p>
Composition du domaine	<u>Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier</u>	Ces articles définissent le domaine forestier

forestier	<p>Article 3 : <i>Le domaine forestier national comprend :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le domaine forestier de l'Etat, constitué des forêts appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux personnes publiques ;</i></li> <li>- <i>Le domaine forestier des personnes privées.</i></li> </ul> <p>Article 4 : <i>Le domaine forestier de l'Etat comprend :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le domaine forestier permanent</i></li> <li>- <i>Le domaine forestier non-permanent.</i></li> </ul> <p><i>Ce domaine forestier révèle de la compétence de l'Etat.</i></p> <p>Article 33 : <i>Le domaine forestier des personnes privées comprend :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Les forêts privées ;</i></li> <li>- <i>Les plantations forestières privées.</i></li> </ul>	national et le repartissent en différentes subdivisions.
Régimes fonciers prévus pour chaque secteur	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004</u></p> <p>Article 13 : <i>En application et dans le respect des principes généraux consacrés par la présente loi, des dispositions légales spécifiques déterminent :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le régime domanial de l'Etat ;</i></li> <li>- <i>Le régime de la propriété foncière</i></li> <li>- <i>Le régime agro-foncier ;</i></li> <li>- <i>Le régime du foncier urbain ;</i></li> <li>- <i>Le régime minier ;</i></li> <li>- <i>Le régime forestier ;</i></li> <li>- <i>L'organisation de la procédure d'expropriation.</i></li> </ul> <p><i>Les régimes énoncés à l'alinéa premier sont soumis à la fiscalité foncière et domaniale.</i></p>	
<b>Modalités d'accès à la propriété foncière</b>		
<b>Reconnaissance de la propriété foncière, individuelle et collective</b>	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004</u></p> <p>Article 6 : <i>Le droit de propriété sur le sol est reconnu aux personnes physiques et morales de droit privé. [...]</i></p>	<p>La propriété foncière est reconnue, qu'elle soit individuelle ou collective.</p> <p>La propriété foncière comprend la propriété</p>

	<p>Article 9 : <i>Des titres fonciers [...] sont établis au nom de leurs titulaires, agissant pour leur compte personnel ou, en cas de propriété collective, pour le compte du groupe ou de la collectivité au profit desquels la propriété collective est dûment établie.</i></p> <p>Article 10 : <i>Les droits réels immobiliers autres que le droit de propriété sur le sol sont garantis. Ils s'étendent au sous-sol sous réserve des dispositions particulières contraires.</i></p>	<p>sur le sol ou le sous-sol, sauf disposition contraire (par exemple droit minier accordé à une entreprise d'exploitation).</p>
<p><b>Obligation d'immatriculation des terres</b></p>	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004</u></p> <p>Article 7 : <i>[...] La garantie du droit de propriété sur les sols ainsi que celle des autres droits réels résultent de leur immatriculation et de leur publicité.</i></p> <p>Article 8 : <i>Le 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.</i></p>	<p>Le droit de propriété est garanti à condition que la terre soit immatriculée par son/ses propriétaire(s). Un titre foncier lui est conféré.</p>
<p><b>Reconnaissance des droits fonciers coutumiers</b></p>	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004</u></p> <p>Article 31 : <i>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 dûment délivrés et enregistrés.</i></p> <p><i>Ce régime fixe les modalités de constatation et d'établissement des droits fonciers coutumiers, qu'ils relèvent d'appropriation individuelle ou collective.</i></p> <p><i>En cas de conflit entre droits fonciers coutumiers et titres issus du régime en vigueur, la reconnaissance des droits de propriété des terres situées dans la proximité d'un village doit être débattue et acceptée par les populations et les instances ou autorités locales concernées.</i></p> <p>Article 33 : <i>L'établissement et la garantie des droits fonciers coutumiers résultent de la délivrance à leurs titulaires [...] de titres</i></p>	

	<p><i>fonciers [...].</i></p> <p>Article 35 : <i>La constatation et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers en tant que droits de propriété relèvent d'organes ad hoc instaurés au niveau local. [...]</i></p> <p><u>Décret n°2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers :</u></p> <p><u>Décret n°2006-256 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers :</u></p> <p>Ces deux décrets prévoient les règles spécifiques pour la constatation des droits fonciers coutumiers. La preuve de ces droits peut être apportée par tout moyen notamment la mise en valeur (article 5 et 6 du décret n°2006-256). Pour la procédure, voir le diagramme dans la partie narrative du briefing.</p>	
<p><b>Limite à la propriété : l'expropriation</b></p>	<p><u>Loi n°10-2004 du 26 mars 2004</u></p> <p>Article 6 : <i>Le droit de propriété des personnes physiques et morales de droit privé ne peut faire l'objet de limitations qu'en vertu d'une expropriation, moyennant une juste et préalable indemnité.</i></p>	<p>Seule l'expropriation pour cause d'utilité publique justifie une limitation au droit de propriété.</p>
<p><b>Les droits fonciers des populations autochtones</b></p>		
<p>Reconnaissance du droit des populations autochtones à la propriété des terres et ressources naturelles</p>	<p><u>Loi n°5-2011 portant promotion et protection des populations autochtones</u></p> <p>Article 31 : <i>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.</i></p> <p>Article 32 : <i>L'Etat facilite la délimitation de ces terres sur la base de</i></p>	<p>Les populations autochtones ont le droit à la propriété sur leurs terres et ressources naturelles. Ce droit peut être protégé par un titre foncier. Cependant, même si ces terres/ressources ne font pas l'objet d'un titre foncier, la propriété des droits fonciers coutumiers préexistants leur est reconnue, pour autant que ces terres soient délimitées.</p> <p>Ce droit de propriété ne peut être limité que</p>

	<p><i>leur droit foncier coutumier, en vue d'en garantir la reconnaissance.</i></p> <p><i>En l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants.</i></p> <p><i>Les droits des populations autochtones sur leurs terres sont imprescriptibles et inaliénables, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.</i></p> <p><i>Article 33 : Les populations autochtones ne peuvent être déplacées des terres qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement que pour cause d'utilité publique.</i></p> <p><i>Article 34 : En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, les populations autochtones bénéficient des avantages prévus par la loi.</i></p> <p><i>Article 41 : Les populations autochtones ont le droit aux bénéfices résultant de l'utilisation et de l'exploitation commerciale de leurs terres et de leurs ressources naturelles.</i></p> <p><i>Article 42 : Seules les populations autochtones peuvent se prévaloir de leur coutume et prétendre à la réparation de tout préjudice lié à la violation de leurs droits à la terre et aux ressources naturelles.</i></p>	<p>par l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous rappelons que la législation congolaise ne donne pas une définition précise de l'utilité publique ou de l'intérêt public.</p>
<p><b>Les droits d'usage et de gestion des CLPA</b></p>		
<p>Droits d'usage dans le domaine forestier</p>	<p><u>Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier</u></p> <p><i>Article 40 : Dans les forêts protégées, les populations locales de nationalité congolaise ou étrangère, sous réserve des règlements prévus au présent article, jouissent de droits d'usage leur permettant de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>- récolter les perches, gaulettes et autres produits ligneux nécessaires à la construction et à l'entretien de leurs habitations, meubles, ustensiles domestiques et outils, ainsi que les bois morts et les plantes d'intérêt culturel, alimentaire ou médicinal ;</i></li> <li><i>- chasser, pêcher et récolter les produits dans les limites</i></li> </ul>	<p>Dans le domaine forestier non-permanent, les CLPA ont des droits tels qu'établis dans le Code forestier (article 40).</p> <p>Dans le domaine forestier permanent, les décrets de classement et les plans d'aménagement déterminent les droits d'usage des CLPA.</p> <p>En tout état de cause, les droits d'usage sont</p>

	<p><i>prévues par la loi ;</i></p> <p><i>- établir des cultures ou des ruches et faire paître leur bétail ou récolter du foin.</i></p> <p><i>Le ministre chargé des eaux et forêts réglemente par arrêté l'exercice de ces droits. Il peut notamment limiter leur consistance et fixer les conditions de lieux, de temps, de quantités ou de méthode à leur mise en œuvre.</i></p> <p><i>Article 41 : Dans les forêts du domaine privé de l'Etat et les forêts des collectivités locales ou territoriales, les décrets de classement et les plans d'aménagement peuvent reconnaître des droits d'usage dont ils indiquent la consistance et les conditions d'exercice dans les limites de l'article 40 ci-dessus. S'agissant des droits au bois, le gestionnaire de la forêt peut, s'il l'estime utile, procéder aux opérations de récolte et mettre gratuitement les produits à la disposition des usagers.</i></p> <p><i>Article 42 : Les droits d'usage sont réservés à la satisfaction des besoins personnels de leurs bénéficiaires. Les produits qui en sont issus ne peuvent faire l'objet de ventes commerciales. Leur exercice est gratuit.</i></p>	<p>toujours pour utilisation personnelle et sont exercés gratuitement sans avoir besoin d'une autorisation spécifique.</p>
<p>Les séries de développement communautaire</p>	<p><u>Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières</u></p> <p><i>Article 18 : Cette série est un ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté. Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse.</i></p> <p><i>Article 20 : Les directives d'aménagement de la série de développement communautaire sont fixées comme suit :</i></p>	

- *L'identification et la délimitation sur la base des études socio-économiques et les résultats d'inventaire d'aménagement forestier des zones :*
  - *De forêts villageoises ;*
  - *Agricoles et agro forestières ;*
  - *D'élevage domestique ;*
  - *De pêche et pisciculture ;*
  - *De chasse et cueillette ; [...]*
- *L'organisation des comités de gestion de la série de développement communautaire auxquels prennent part l'administration forestière, les populations locales, les organisations non gouvernementales, les bailleurs de fonds, les représentants des collectivités locales et les délégués des groupes d'activité ; [...]*
- *L'implication des populations dans le processus de planification, de gestion des ressources, de suivi et d'évaluation du plan d'aménagement ; [...]*

**Nathalie Faure**

Conseillère en droit et politiques  
publiques  
t 020 3030 5955  
e [nfaure@clientearth.org](mailto:nfaure@clientearth.org)  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Clotilde Henriot**

Conseillère en droit et politiques  
publiques  
t 020 3030 5973  
e [chenriot@clientearth.org](mailto:chenriot@clientearth.org)  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth is a non-profit environmental law organisation based in London, Brussels and Warsaw. We are activist lawyers working at the interface of law, science and policy. Using the power of the law, we develop legal strategies and tools to address major environmental issues.

ClientEarth is funded by the generous support of philanthropic foundations, engaged individuals and the UK Department for International Development.