

Evolution du droit foncier en République Démocratique du Congo : Regard sur la gestion des terres

[Evolution of land law in the Democratic Republic of Congo : A look at land management]

Sylva ILUNGA MUNYUNGU

Assistant et doctorant, Faculté de droit, Université de Kisangani, RD Congo

Copyright © 2020 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Since 1885, therefore, two major land-grabbing systems coexisted and found themselves in conflict in the DRC. In 1908, the Congo Free State committed itself to respect the existing practices in the Congo, as well as legally acquired rights to third, indigenous and European settlers. It is only with the new land law that soil and subsoil became the exclusive property of the state. This reflected the land management exclusion that customary chiefs had on the part they ran.

KEYWORDS: Land rights, Democratic Republic of the Congo, land management, exclusive property and right of enjoyment.

RESUME: Depuis 1885 donc, deux grands systèmes d'appropriation des terres ont coexisté et se sont trouvés en conflit en RDC. En 1908, l'État indépendant du Congo s'est engagé à respecter les pratiques existantes au Congo, ainsi que les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et colons européens. C'est seulement avec la nouvelle loi foncière que le sol et le sous-sol est devenu la propriété exclusive de l'Etat. Cela a traduit l'exclusion sur la gestion de terre qu'avaient les chefs coutumiers sur la partie qu'ils dirigeaient.

MOTS-CLEFS: Droit foncier, République démocratique du Congo, gestions des terres, propriété exclusive et droit de jouissance.

1 INTRODUCTION

Avant l'arrivée de la colonisation, le domaine foncier en général était géré par les chefs coutumiers qui ceux-ci le géraient avec toute sécurité et chacun des membres de la communauté se sentait concerné et impliqué, mais avec l'arrivée du colonisateur, la coutume s'est sentie de plus en plus coincée, étouffée par une autre forme de gestion foncière et cette dernière gestion a fait qu'il y est dualité de gestion. Ce dualisme a persisté de telle en sorte que les parties de terres qui n'étaient pas occupées par la communauté locale étaient automatiquement sous la gestion du colon et sa transmission, sa vente, éventuellement son occupation devaient passer par l'administration du colon.

Et toute propriété foncière qu'avait la communauté locale était arrachée par le fameux principe ou article « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat » donc cela traduit l'exclusion sur la gestion de terre qu'avaient les chefs coutumiers sur la partie qu'ils dirigeaient. Il s'agit là de bannir le droit coutumier au détriment de droit moderne.

Etant donné que l'avenir de l'homme est lié à celui du sol et la bonne gestion de ce dernier peut être génératrice de la paix. La terre a une importance capitale dans la vie sociale, économique et politique des hommes, il est important dans cette étude de faire une étude historique les lois en matière foncière pour en dégager les causes, circonstances et objectif de ces différents changements légaux.

Nous nous posons comme question dans cette étude, de savoir comment a évolué le droit foncier en RD Congo ? Face à ce questionnement, nous avons comme objectif de démontrer l'évolution de droit foncier en RD Congo.

Dans cette étude, nous avons utilisé d'une part la méthode juridique¹ qui est « une application d'interprétation des textes légaux, de jurisprudence et de doctrine en les confrontant aux faits pour en connaître la légalité » et la méthode de l'historique juridique en application de la méthode historique ou psychologique, l'interprète prendra en considération divers éléments de fait ou de droit présumés connus du législateur tels que le contexte social et les événements historiques contemporains à l'adoption de la loi². Il s'agit de voir l'historique du contexte de l'élaboration des lois foncières.

Quant à la technique de récolte des données, la méthode et l'approche ont été soutenues par la technique de documentaire juridique par l'exploitation des textes officiels, ouvrages, articles de revues, etc.

Le présent article aborde les problèmes la gestion foncière en République Démocratique du Congo depuis la période précoloniale jusqu'à nos jours. Cette évolution se subdivisera en trois grandes périodes. Il s'agit de la période d'avant la colonisation, de la période coloniale et la période post coloniale.

2 PERIODE D'AVANT LA COLONISATION

Il s'agit ici de faire une étude de gestion des terres et des forêts avant le contact avec l'homme blanc d'abord et en suite avec les étrangers venus avant l'Etat Indépendant du Congo (EIC).

2.1 DESCRIPTION DE NATURE DES TERRES ET FORÊTS

Le régime foncier lié à l'organisation sociale et économique de ces peuples, fait figure de révélateur de cet ensemble socio-économique³. Antérieurement à l'arrivée du Roi Léopold II, la propriété et l'accès aux fonciers revêtaient diverses formes mais revenaient essentiellement aux lignées, clans et familles. La propriété et l'accès étaient placés sous le contrôle des chefs des familles ou des lignées. Les membres d'une lignée ou d'un clan particulier devaient demander à ces chefs communautaires ou familiaux la permission d'utiliser les terres.

2.2 CLASSIFICATION DES TITULAIRES DES DROITS

Le domaine familial et le domaine villageois ont des règles propres de gestion. Par exemple, les terres des familles sont des biens davantage « privés », tandis que les terres des villages sont des biens davantage « publics », dont la jouissance est reconnue à la généralité des membres de la communauté villageoise⁴.

Dans la catégorisation de droit de propriété foncière, nous avons eu d'un côté les indigènes ou communautés locales et de l'autre côté des non-indigènes.

2.2.1 LES INDIGÈNES OU LES COMMUNAUTÉS LOCALES

Avant la colonisation, le domaine tel que connu aujourd'hui n'existait pas et le mode de détention et de gestion des biens était collectif. C'est la raison pour laquelle on parlait non pas de domaine mais bien plutôt de propriété collective. La propriété individuelle existait certes, mais elle n'était pas très répandue et ne s'appliquait pas aux biens immeubles⁵.

¹CORNU, Vocabulaire juridique, éd. Pud., Paris 2007.

² Pierre-André CÔTÉ avec la collab. de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, n°1549, p. 491

³ C. COQUERY, *Le régime foncier rural en Afrique noire*, Karthala: 22-24, Paris, sine data.

⁴ G. KOUASSIGAN, *Objet et évolution des droits fonciers coutumiers*, In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique* (Tome cinquième: Droit des Biens). Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, pp. 29-47.

⁵ S. SAMBA, *Op.cit*, p.12

Dans les sociétés locales, les principes et les pratiques d'allocation, de transmission, d'héritage et de régulation des droits fonciers sont fortement déterminés par l'ascendance, la famille, la territorialité lignagère, l'autorité socio-politique, les alliances, etc⁶.

« Aucune personne n'avait le droit de vendre cette terre sacrée et collective. En dehors des coutumes foncières, les coutumes ancestrales indiquent que l'en-deçà est plus vénéré que l'au-delà. C'est pour cette raison que les populations pensaient que les dieux étaient si loin que l'homme ne pouvait les atteindre...⁷».

Dans les sociétés précoloniales, l'homme n'a que l'usus et le fructus de la terre. L'abus appartient aux ancêtres. On fait observer que les règles de transmissions entre vifs ou à cause de mort, sont l'objet de maintes habitudes tant en droits coutumiers qu'en droit écrit.

2.2.2 LES NON – INDIGÈNES

Avant la colonisation, il y avait aussi des étrangers aux côtés des autochtones. Ces étrangers étaient constitués généralement des hollandais, portugais et anglais qui étaient soit en association, soit en privé avec comme but de rendre effective leur occupation dans le bassin du Congo. Ces étrangers avaient conclu avec des chefs indigènes des contrats de cessions de leur territoire, et même de leur « souveraineté ». De même, les commerçants s'étaient parfois fait octroyer, toujours par les mêmes chefs, des larges étendues de terre. Malheureusement, ces actes de cession ne présentaient aucune garantie de sécurité.

En effet, ces cessions étant d'une nature fort précaire, les droits de propriété de ces « cessionnaires » étaient abandonnés à la merci des humeurs indigènes qui, ignorant la portée d'un titre de propriété et ne possédant aucun moyen de constater le droit à la possession continue et perpétuelle de la terre, n'hésitant pas à renier les engagements prétendument souscrits par eux.

3 PENDANT LA COLONISATION

Nous noterons que pendant la colonisation, nous avons eu deux grandes périodes. La période de l'Etat Indépendant du Congo (E.I.C) et le Congo – Belge.

3.1 PENDANT L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO (E.I.C)

Le législateur précolonial a considéré que les autochtones ou indigènes n'avaient pas de régime foncier et que les terres de l'Etat indépendant du Congo non occupées par les autochtones ou indigènes étaient sans maître⁸.

Au jour même de la notification aux puissances de la constitution de l'E.I.C., l'administrateur général au Congo prit une ordonnance⁹ relative à l'occupation des terres à travers tout le nouveau du territoire.

En effet, par cette ordonnance, l'administrateur général a voulu marquer d'une part une rupture entre l'ancien et le nouveau régime en ordonnant qu'à partir de la présente proclamation, aucun contrat ni convention passés avec des indigènes pour l'occupation à un titre quelconque des parties du sol " ne sera reconnu par le gouvernement et ne sera protégé par lui ". Les droits ne pouvant naître qu'en se conformant aux règles du nouvel Etat¹⁰. Si l'objet du premier acte fut de cristalliser les droits acquis à l'époque antérieure au 1er juillet 1885, ce même acte attribue à l'Etat toutes les terres vacantes et interdit leur occupation sans titre.

⁶ C.M. WHITE, *African Land Tenure in Northern Rhodesia*, Journal of African Administration 11(4), 1959, pp. 171-178.

⁷ J. NGOMSIK, *Evolution dans la région de l'Afrique centrale des règles foncières et d'urbanisme : l'exemple du Cameroun*, Droit Public, Université de LIMOGES, 2012, pp 108 et suivants.

⁸ Pr. NOBIRABO, *Dépossession des droits fonciers des autochtones en RDC : perspectives historiques et d'avenir*, Forest Peoples Programme, in Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques, septembre 2008, p.4.

⁹ Il s'agit de l'Ordonnance datée du 1er juillet 1885.

¹⁰G. KALAMBAY, *Régime foncier et immobilier*, PUZ, Kinshasa, 1989, p. 5.

Signalons cependant que cette rupture n'est pas totale car les droits acquis par les étrangers par accords avec les chefs coutumiers antérieurement au nouveau régime demeuraient reconnus à condition de les enregistrer.

La réorganisation foncière à l'époque de l'E.I.C était faite pour permettre à la colonie d'exploiter les ressources. Mais ce régime a commencé par reconnaître certaines propriétés foncières sous certaines conditions et se faire grand maître des concessions après.

3.1.1 DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE PENDANT L'E.I.C

Nous avons trois types des terres : les terres des indigènes, les terres de non indigènes et le domaine de l'Etat

3.1.1.1 LES TERRES INDIGÈNES

La législation de l'Etat Indépendant du Congo s'occupe de la situation juridique des terres vacantes et indigènes par une ordonnance datée du 1^{er} juillet 1885, dans l'article 2, qui dispose : Nul n'a le droit d'occuper des terres vacantes, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat.

Pour légiférer sur les terres indigènes, un deuxième décret relatif au domaine paraît en 1886. Les terres occupées par des populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et les usages locaux. Les contrats faits avec les indigènes pour l'acquisition ou la location de parties du sol ne seront reconnus par l'Etat et ne donneront lieu à enregistrement qu'après avoir été approuvés par l'Administrateur général du Congo¹¹.

3.1.1.2 TERRES DE NON INDIGÈNES

Ce sont les terres qui appartenaient à des personnes autres que les indigènes¹². En effet, avant la constitution de l'E.I.C., des non-indigènes hollandais, portugais et anglais occupaient le sol en vertu des contrats passés avec des indigènes : ces contrats furent reconnus valables en exécution du décret du 22 août 1885 et ces terres furent enregistrées et soumises à la législation de l'Etat ne faisant pas mention d'une reconnaissance légale ou d'une protection de la part de la colonie. A défaut de l'enregistrement, ces terres pouvaient être contestées par les indigènes ou encore occupées par la concession faite par la colonie à d'autres personnes.

3.1.1.3 DU DOMAINE DE L'ETAT

Ces sont toutes les terres vacantes qui ne sont pas occupées qui composaient le domaine de l'Etat. Dans tous les pays on distingue deux catégories de domaines de l'Etat. Il s'agit du domaine public de l'Etat et du domaine privé de l'Etat. Ce distinguo a été tracé depuis même l'époque coloniale.

La question foncière, à cette époque, avait déjà un caractère dualiste : la coexistence des terres régies par les lois et actes et celles régies par la coutume. Néanmoins, on peut noter, malgré tout, la reconnaissance de l'autorité coutumière dans cette question.

3.2 PENDANT LE CONGO – BELGE

Le 28 novembre 1907, le Roi Léopold II céda à la Belgique la souveraineté sur le territoire de l'Etat indépendant du Congo. Le Traité de cession, approuvé par la loi du 18 octobre 1908, régla les modalités et les conditions de cette « succession d'Etats ». L'article premier du Traité mérite d'être cité : « *Sa Majesté le Roi-Souverain déclare céder à la Belgique la souveraineté des territoires composant l'Etat indépendant du Congo avec tous les droits et obligations qui y sont attachés. L'Etat belge déclare accepter cette cession, reprendre et faire siennes les obligations de l'Etat indépendant du Congo, telles qu'elles sont détaillées*

¹¹ Article 2 de l'ancien Livre II du Code civil.

¹² Ces personnes sont des étrangers de l'espace que constituait l'E.I.C.

à l'Annexe A, et s'engage à respecter les fondations existant au Congo, ainsi que les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et non indigènes »¹³

Après avoir spécifié à l'article 2 que la cession comprenait tout l'avoir immobilier et mobilier de l'Etat indépendant, le Traité disposait ensuite à l'article 3 :

« D'autre part, la cession comprend tout le passif et tous les engagements financiers de l'Etat indépendant, tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe C ». Après avoir voté le 18 octobre 1908 les deux lois approuvant, l'une le Traité de cession et l'autre l'acte additionnel à ce traité, les Chambres adoptèrent le même jour la loi sur le gouvernement du Congo belge, appelée communément « Charte coloniale¹⁴ ».

L'article premier de cette loi du 18 octobre 1908 proclamait le principe de la distinction des personnalités juridiques du Congo et de la Belgique et de la séparation des patrimoines des deux territoires : « Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par des lois particulières. L'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés¹⁵ ».

Le dernier paragraphe du même article consacrait ensuite une conséquence du principe de la séparation des patrimoines : « Le service de la rente congolaise demeure exclusivement à charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement »¹⁶. Tout comme l'E.I.C., la colonie du Congo belge a eu une administration, chargée d'exécuter sur le terrain la politique coloniale du gouvernement belge, distincte de l'administration belge¹⁷.

Sous la colonisation proprement dite, le secteur foncier était géré par quelques lois dont : La charte coloniale (loi) du 18 octobre 1908 ; le décret du 20 juillet 1907 sur l'emphytéose et l'usufruit ; le décret du 6 Février 1920 et le décret du 31 mai 1934 sur la constatation de la vacance de terres et des droits des indigènes.

3.2.1 LA CHARTE COLONIALE (LOI) DU 18 OCTOBRE 1908)

L'article 5 de la charte coloniale oblige le gouverneur général de veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence. Il favorise l'expansion de la liberté individuelle, l'abandon progressif de la polygamie et le développement de la propriété. Il protège et favorise, sans distinction de nationalités ni de cultes, toutes les institutions et entreprises, religieuses, scientifiques ou charitables, créées et organisées à ces fins ou tendent à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation.

3.2.2 LE DÉCRET DU 20 JUILLET 1907 SUR L'EMPHYTÉOSE ET L'USUFRUIT

Ce serait une faute que la colonie continuât de se dépouiller définitivement des terres qui lui appartiennent comme bien sans maître, et ne conservât de son immense domaine qu'une faible portion pour les temps à venir. Dans le système de l'emphytéose, dont la durée est essentiellement à trois générations, la colonie retrouvera un jour ses terres avec une valeur considérable et sans n'y avoir fait aucune mise de fonds¹⁸.

Ensuite, quant à la matière de la superficie, il convient de la régler sans retard, afin d'apporter au principe de la cession consacrée en termes absolus. L'organisation de la superficie sera particulièrement utile dans la colonie pour la concession d'exploitation des forêts et des autres produits naturels du sol.

¹³ Art. 1 du Traité de Cession de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique, approuvé par la loi du 18 octobre 1908, Pasiti., 1908, n° 265.

¹⁴ Article 3 de la loi du 18 octobre 1908.

¹⁵ Article 1 de la loi du 18 octobre 1908.

¹⁶ JP. DE BANDT, *la jurisprudence belge de quelques problèmes de succession d'Etat à la suite de l'accession à l'indépendance de la République du Congo (Léopoldville)*,

¹⁷ L. DE CLERCK, *L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)*, Publié dans l'Annuaire d'Histoire administrative européenne N° 18/2006.

¹⁸ Rapport du conseil colonial cité par Gaston Kalambay, *op. cit.* p. 123.

« Le régime de Congo belge, ou si l'on préfère : la Colonie belge d'Afrique, améliora le système, si l'on s'en tient au fait qu'enfin des lois furent promulguées. Remarquons que la première, qui dota le Congo d'un régime de la propriété, et qui fit sens, est datée du 31 juillet 1912 »¹⁹.

3.2.3 LE DÉCRET DU 6 FÉVRIER 1920

Le droit congolais a opté pour le système d'immatriculation et de la publicité foncière, hérité de l'Act Torrens. Introduit en Australie du Sud en 1858, il est un système de livre foncier, permettant l'enregistrement des terres ou des transferts de terre dans un registre. Cette inscription valait titre de propriété. A de faibles variantes près, le système mis en place par l'Act Torrens a été adopté dans les autres colonies.

3.2.4 LE DÉCRET DU 31 MARS 1934

Comme écrit CHIRUZA, « Le travail de délimitation des terres indigènes, par son coût et son inutilité fut condamné en 1927. Mais la colonisation exigeait que l'Etat colonie continue à accorder des concessions et cessions avec la garantie à leurs titulaires de ne pas être inquiétés dans l'exercice de leurs droits. Dès lors une procédure nouvelle était nécessaire ; le législateur de 1934 subordonna à une enquête toute demande de cession ou de concession²⁰ ».

Ce décret du 31 mai 1934 permit par un texte légal de renoncer officiellement à la délimitation systématique des terres indigènes, et indirectement de déterminer les terres vacantes, car l'enquête ne devra désormais s'effectuer qu'en cas de demande de cession ou de concession des terres rurales.

3.2.5 QUID DU POUVOIR CONCÉDANT

L'article 15 de la charte coloniale était en principe applicable à tout le domaine privé appartenant à la colonie²¹. Il faut ajouter que la distribution des terres congolaises pour promouvoir des investissements avait revêtu la modalité de cession de service Public à des entreprises privées (Comité Spécial du Katanga, Compagnie des Chemins de Fer des Grands Lacs Africains (C.F.L. bien connues au Maniema) et Comité National du Kivu (C.N.Ki.), lesquelles sont qualifiées de compagnies à charte ou, mieux encore, « pouvoirs concédants », dans la littérature de la Colonie.

Ce mode de gestion qui, dans le cas du C.N.Ki., eut le mérite de doter le pays d'un organisme « paraétatique » de rationalisation de la gestion foncière – une manière d'organisme de Programmation ou Planification de l'économie et des solutions aux problèmes sociaux coloniaux »²².

4 DU NOUVEAU REGIME FONCIER CONGOLAIS

L'étude foncière de la période post colonial en RD Congo sera étudiée en deux étapes. La période qui commence de 1960 à 1973 et de 1973 à nos jours. Cette classification est justifiée par le fait qu'entre 1960 et 1971, nous avons eu des textes qui ont géré le domaine foncier tout en gardant le régime de propriété foncière de l'époque coloniale et c'est en 1973 qu'on a eu une loi foncière propre qui a unifié la propriété foncière qui est d'application jusqu'aujourd'hui.

¹⁹ G. KALAMBAY, *Droit civil congolais*, t. 2, Droit foncier et immobilier, Ed. Mafundisho, Kinshasa, 1995

²⁰ Al. CIRHUZA, *De la souverainete permanente de la R.D.C sur ses richesses et ses ressources naturelles: examen de l'article 09 de la constitution du 18/02/2006, Mémoire de Licence, Université Catholique de Bukavu, 2006 in Institut numerique, <http://www.institut-numerique.org/2-comparaison-loi-bakajika-face-a-la-souverainete-permanente-5241ac6f40b14>, consulté le 01 Décembre 2017 à 12h 47.*

²¹ Les cessions et concessions sont réglées par les règles suivantes : 1. Toute concession de chemin de fer ou de mines est consentie par décret. Toutefois, aux conditions générales établies par décret le Gouverneur Général peut accorder des concessions de mines de 800 hectares au plus. 2. Les cessions et, pour quelque durée que ce soit, les concessions de biens domaniaux, sont consenties ou autorisées par décret...

²² Th. LWANGO, *Analyse du code foncier et évolution de la législation foncière en République Démocratique du Congo*, Texte tiré des actes de la Table ronde organisée à Bukavu par l'IFDP du 10 au 11 mai 2010, p.3

4.1 DE LA PÉRIODE ALLANT DE 1960 À 1973

L'ancienne colonie du Congo belge s'est séparée de l'Etat belge le 30 juin 1960 pour constituer « dans ses frontières actuelles, un Etat indivisible et démocratique » et donner ainsi naissance à une souveraineté étatique nouvelle dans l'ordre international²³.

Les Etats africains désormais indépendants recueillent donc de la période coloniale un système foncier double, constitué par la coexistence d'un droit moderne hérité de 'la puissance colonisatrice et d'un droit coutumier assez modifié. D'impérieuses raisons économiques et sociales commandent de doter ces états d'un droit foncier conforme aux exigences du développement²⁴.

4.1.1 LA CONSTITUTION DU 1ER AOÛT 1964

La loi fondamentale du 1^{er} août 1964 dite « constitution de Luluabourg²⁵ » dispose dans l'article 43, alinéa 4 : « une loi nationale réglera souverainement le régime juridique des cessions et des concessions foncières faites avant le 30 juin 1960 ». Étant donné qu'on ne pouvait pas régler les questions foncières dans la constitution, c'est pourquoi la constitution a donné une possibilité à une réglementation ultérieure. D'où la naissance de l'ordonnance-loi n° 66/343 du 7 juin 1966.

4.1.2 L'ORDONNANCE – LOI N° 66/343 DU 7 JUIN 1966

L'exode massif des Belges et autres étrangers, consécutivement aux troubles postindépendances a provoqué un phénomène de friches industrielles, des fermes et autres propriétés foncières abandonnées. Mais, repartis leur mère patrie, nombre des gens tenaient à garder la haute main sur leurs propriétés restées au Congo. Aucune politique interne de remise en valeur n'était facile dans ces conditions. C'est pour réduire la contradiction entre un pouvoir de décision expatrié et des propriétés demeurant au pays qu'une initiative de déblocage, aux relents nationalistes, fut entreprise.

L'ordonnance – loi n° 66/343 du 7 juin 1966 communément appelée loi Bakajika est l'une des lois de la RD. Congo proposée par le député National Bakajika Diyi Kamgombe Isaac-Gérard, votée par la Chambre des députés le 28 mai 1966 et promulguée sous forme d'Ordonnance-loi le 7 juin 1966 par le Lieutenant-Général Joseph-Désiré Mobutu président de la République. Elle sert à régler le régime juridique de la propriété foncière tel qu'avait disposée la Constitution du 1^{er} août 1964.

La loi Bakajika visait à remettre de l'ordre dans le domaine foncier : durant le Congo Belge, une part importante des meilleures terres indigènes avait été attribuée aux colons belges. La loi les a donc attribué la propriété des terres rurales et a, de ce fait, exclu les communautés villageoises et rurales de leur patrimoine foncier²⁶.

Pour se confirmer propriétaire, les anciens bénéficiaires des concessions avaient l'obligation d'introduire de nouvelles demandes dans un délai déterminé, faute de quoi, leurs propriétés devenaient des biens abandonnés, ce qui donnait droit à l'État de les céder à d'autres requérants pour la remise en valeur.

Dans la même optique de lutte contre les pouvoirs concédant concurrents et les compagnies qui avaient bénéficié de grandes concessions ou cessions et qui abusaient de leurs droits en gelant les terres au mépris de l'intérêt général, sont intervenues la loi constitutionnelle n° 71/008 du 31 décembre 1971 et la loi n° 71/009 du 31 décembre 1971.

4.1.3 LA LOI CONSTITUTIONNELLE N° 71/008 DU 31 DÉCEMBRE 1971 ET LA LOI N° 71/009 DU 31 DÉCEMBRE 1971

La loi n° 71-09 fut adoptée et promulguée, le tout en une nuit, les 5 heures de temps, entre 19 heures et 24 heures, du 31 décembre. On introduisit ainsi, dans la Constitution d'alors, un article 14bisselon lequel le sol et le sous-sol sont la propriété exclusive et inaliénable de l'Etat. Et celui-ci, contrairement à ce qu'avait accepté Léopold II, ne pouvait accorder à qui que ce

²³ JP. DE BANDT, Op.cit

²⁴UNESCO, *le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara)*, PARIS EDITIONS G.-P. MAISONNEUVE ET LAROSE, 1971, p.17

²⁵ Luluabourg correspond au lieu de l'adoption de la loi, aujourd'hui sous le nom de Kananga.

²⁶ L'objectif avoué de ces textes était de redonner à l'Etat la plénitude de ses droits sur les terres domaniales en annulant notamment le pouvoir de céder ou de concéder les terres domaniales qui avait été attribué à certains Comité comme la C.N.Ki. et C.S.K.

fût, que des locations et concessions ; les cessions, même à titre onéreux des terres, et même des terrains déjà mis en valeur, étaient décrétées d'illégalité fondamentale ²⁷ ».

Ces réformes précipitées étaient justifiées par la politique et l'économie de l'époque car le pays ne voulait plus être sous contrôle belge d'une part et voulait à tout prix la relance des activités économiques d'autre part.

4.2 DE LA PÉRIODE ALLANT DE 1973 À NOS JOURS

Le régime foncier actuel découle de la « loi dite Bakajika²⁸ » de 1966 dont l'objectif était d'assurer à la République démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. Cette loi a posé le principe d'étatisation du sol et du sous-sol.

LE POURQUOI DU CHANGEMENT DU RÉGIME FONCIER

Néanmoins, le bouleversement opéré dans ce domaine par la consécration constitutionnelle du principe « de la propriété de l'Etat sur le sol » ne fut pas pleinement opérationnel malgré les nombreuses modifications intervenues dans les mesures d'exécution. C'est pourquoi, en exécution du souhait pré rappelé du 1er Congrès Ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution.

Comme nous renseigne l'exposé de motif de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980 de la loi foncière : « *la nouvelle loi répond au souci du Premier Congrès Ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution (M.P.R) de voir le Conseil Législatif National « terminer rapidement l'élaboration de la loi fixant les modalités du régime foncier et minier ».* Elle a été élaborée conformément aux articles 14, 14 bis et 46 de la Constitution et aux directives et options fixées par le Bureau Politique du Parti ».

Le droit de propriété dans son acception générale a été maintenu. Il y a néanmoins lieu de considérer que son champ d'application a été réduit. En effet, en matière foncière, l'appropriation privative du sol a été abolie, car le sol est devenu, suite à l'option du Bureau Politique, propriété inaliénable de l'Etat. Les autres propriétaires d'hier (indigènes et non-indigènes ne peuvent que détenir le droit de jouissance par la concession. La concession est dite perpétuelle s'il s'agit des congolais et ordinaires s'il s'agit des étrangers.

Les modifications les plus importantes introduites par les textes qui sont soumis concernent le droit foncier. Le régime légal des cessions et concessions des terres domaniales actuellement en vigueur est à peu de choses près, celui que nous a légué le législateur colonial. Aussi convient-il, avant d'exposer les grandes lignes du régime foncier et immobilier destiné à le remplacer, de retracer brièvement les principes essentiels de la législation actuelle.

Dans leur ensemble, ces règles n'ont subi que des modifications de détail qui n'altèrent pas leur essence. Il est néanmoins important d'interpréter ces règles chaque fois qu'elles se rapportent à un bien immobilier par nature dans la nouvelle optique de la propriété exclusive et de l'inaliénabilité des immeubles par nature dans le chef de l'Etat.

En matière de garantie et de transmission de la propriété immobilière, le titre valable est certificat d'enregistrement. La loi a posé l'obligation pour le conservateur de mentionner séparément les données relatives au droit de jouissance concédé par l'Etat et les immeubles qui sont une propriété séparée.

En matière de compétence foncière, l'article 183 de la loi foncière donne les autorités compétentes pour attribuer de concessions. Il s'agit :

Pour les terres gérées par les administrations publiques, les concessions ne sont valables que si elles sont accordées :

1. Par contrat approuvé par une loi, pour les blocs de terres rurales, égaux ou supérieurs à deux mille hectares et pour les blocs de terres urbaines égaux ou supérieurs à cent hectares ;

²⁷ Th. LWANGO, *Op.cit.*, p.3

²⁸ Il s'est agi plutôt de l'ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966, M.C., n° 15, 15 août 1966, p. 560, connue sous l'appellation de « loi Bakajika » [du nom du député, auteur du projet]. V oy. Kangulumba Mbambi, V., Précis, op. cit., avant-propos.

2. Par contrat validé par ordonnance du président de la république pour les blocs de terres rurales supérieures à mille hectares et inférieures à deux mille hectares et pour les blocs de terres urbaines supérieures à cinquante hectares et inférieures à cent hectares ;
3. Par contrat validé par arrêté du commissaire d'état ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les blocs de terres rurales de plus de deux cents hectares n'excédant pas mille hectares et pour les blocs de terres urbaines de plus de dix hectares mais n'excédant pas cinquante hectares ;
4. Par contrat signé par le Commissaire de région pour les blocs de terres rurales égaux ou inférieurs à deux cents hectares et pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à dix hectares.

Pour les terres rurales de moins de dix hectares et les terres urbaines de moins de cinquante ares, le Commissaire de région peut déléguer ses pouvoirs au Conservateur des titres immobiliers.

En ce qui concerne la ville de Kinshasa, les pouvoirs prévus au paragraphe 4° ci-dessus sont exercés par le Commissaire d'Etat ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les terrains dont la superficie excède 2 hectares ; il peut déléguer ses pouvoirs au Chef de division des Terres dans les autres cas.

4.2.1 RÉPARTITION DU DOMAINE FONCIER

Le fameux article qui a dépossédé les autres parties prenantes de la propriété du sol est l'article 53 qui stipule que le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. Ainsi donc, le patrimoine foncier de l'État comprend un domaine public et un domaine privé.

4.2.1.1 DU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT

Selon l'article 55 de la loi foncière, le domaine foncier public de l'État est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public. Ces terres sont inconcessibles tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées. La procédure de désaffectation consiste donc à faire quitter un espace des terres qui était dans le domaine public pour le rendre dans le domaine privé enfin que cet espace devienne concessible.

Les terres qui font partie du domaine public de l'État sont régies par les dispositions particulières aux biens affectés à un usage ou à un service public. Ainsi donc, selon l'article 10 de la même loi stipule que « *les biens de l'État qui sont affectés à un usage ou à un service public sont hors commerce, tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés* ».

4.2.1.2 DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT

Comme nous renseigne l'article 57 de la loi foncière, les terres du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière. Mais, lorsque les concessions portent sur un fonds entièrement ou partiellement inculte, elles sont soumises à la condition de mise en valeur. Celle-ci est déterminée suivant les régions, la nature et la vocation du fonds concédé, les plans de développement économique ainsi que les normes d'urbanisme et d'hygiène. En cas de mise en valeur partielle, la concession peut être réduite à due proportion. En cas de cession du droit de concession, les obligations du concessionnaire originaire sont imposées au nouvel acquéreur, sauf dispositions contractuelles contraires²⁹.

Quant à leur vocation, les terres sont destinées à un usage résidentiel, commercial, industriel, agricole ou d'élevage. Mais au de-là de ces deux types du domaine de l'État, les particuliers détiennent eux aussi certains droits fonciers.

4.2.1.3 QUID DES PARTICULIERS ?

Comme stipule l'article 53 de la loi foncière, toutes les terres appartiennent à l'Etat, les particuliers n'ont plus la possibilité d'avoir le droit de la propriété. La propriété est composée de 3 éléments qui sont le usus, fructus et l'abusus. Cependant seul l'Etat possède la propriété dans son ensemble et les particuliers les deux premiers éléments.

²⁹ Article 58 de la loi foncière.

En effet, le usus signifie le droit d'usage, le fructus signifie le droit de jouissance et l'abusus le droit de disposition. Signalons cependant que l'Etat bien que possède le droit de disposition, celui-ci n'est peut-être exercé dans son sens strict car l'Etat ne peut pas vendre ou aliéner. Donc cette forme de propriété est propre à son genre ou « sui generis ».

5 CONCLUSION

Pendant la période coloniale, la politique de Léopold II, Roi des Belges, était consacrée à l'occupation des terres. Ce qui avait obligé l'Etat à orienter ses efforts vers les activités immédiatement rentables en encourageant les entreprises privées à se livrer au commerce des matières premières. Cette importance a été même comprise par le Roi Léopold II qui, lors de la proclamation de l'Etat l'indépendant du Congo fit promulguée une ordonnance relative à l'occupation de la terre le 1^{er} juillet 1885. D'autres lois se sont succédées abordant toujours dans le sens de la protection et accession de la terre. C'est ainsi que nous sommes passés de la loi consacrant deux régimes : le régime des indigènes et non indigènes ainsi que des terres domaniales à celui consacré par l'actuelle loi dite foncière : la domanialisation des toutes les terres de la République qui deviennent alors patrimoine national dont les particuliers n'ont que le droit de jouissance et non de propriété. Nous estimons que la loi coloniale du Congo belge en matière de propriété foncière des indigènes congolais est plus douce que celle élaborée par l'actuel législateur.

REFERENCES

- [1] Ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966, M.C., n° 15, 15 août 1966, p. 560.
- [2] Ordonnance du 1er juillet 1885.
- [3] Traité de Cession de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique, approuvé par la loi du 18 octobre 1908, Pasiti., 1908, n° 265.
- [4] Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 in Journal Officiel n° Spécial 1^{er} décembre 1974.
- [5] Al. CIRHUZA, *De la souverainete permanente de la R.D.C sur ses richesses et ses ressources naturelles: examen de l'article 09 de la constitution du 18/02/2006, Mémoire de Licence, Université Catholique de Bukavu, 2006 in Institut numerique, <http://www.institut-numerique.org/2-comparaison-loi-bakajika-face-a-la-souverainete-permanente-5241ac6f40b14>, consulté le 01 Décembre 2017 à 12h 47.*
- [6] C. COQUERY, *Le régime foncier rural en Afrique noire*, Karthala: 22-24, Paris, sine data.
- [7] C. DMOERGUE et A. MPOYI, "La Gestion des Ressources Naturelles pour une croissance durable", dans Johannes Herderschee, Daniel Mukoko Samba et Moïse Tshimenga Tshibangu (éditeurs), *Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo*, Volume II : Etudes sectorielles, MÉDIASPAUL, Kinshasa, 2012, pages 99-183.
- [8] C.M. WHITE, *African Land Tenure in Northern Rhodesia*, Journal of African Administration 11(4), 1959, pp. 171-178.
- [9] CORNU, *Vocabulaire juridique*, éd. Pud., Paris 2007.
- [10] G. KALAMBAY, *Droit civil congolais*, t. 2, Droit foncier et immobilier, Ed. Mafundisho, Kinshasa, 1995
- [11] G. KOUASSIGAN, *Objet et évolution des droits fonciers coutumiers*, In G. Kouassigan (ed.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique* (Tome cinquième: Droit des Biens). Abidjan et Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, pp. 29-47.
- [12] G. SAKATA, *Le droit forestier en République Démocratique du Congo*, Etudes juridiques de la FAO en ligne juin 2008, p.7.
- [13] J. NGOMSIK, *Evolution dans la région de l'Afrique centrale des règles foncières et d'urbanisme : l'exemple du Cameroun*, Droit Public, Université de LIMOGES, 2012, pp 108 et suivants.
- [14] JP. DE BANDT, *la jurisprudence belge de quelques problèmes de succession d'Etat à la suite de l'accession à l'indépendance de la République du Congo (Léopoldville)*,
- [15] L. DE CLERCK, *L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)*, Publié dans l'Annuaire d'Histoire administrative européenne N° 18/2006.
- [16] Pierre-André CÔTÉ avec la collab. de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, n°1549.
- [17] Pr. NOBIRABO, *Dépossession des droits fonciers des autochtones en RDC : perspectives historiques et d'avenir, Forest Peoples Programme*, in *Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*, septembre 2008.
- [18] Th. LWANGO, *Analyse du code foncier et évolution de la législation foncière en République Démocratique du Congo*, Texte tiré des actes de la Table ronde organisée à Bukavu par l'IFDP du 10 au 11 mai 2010.
- [19] UNESCO, *le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara)*, PARIS EDITIONS G.-P. MAISONNEUVE ET LAROSE, 1971.