

RCN Justice & Démocratie
Avenue Brugmann, 76 - 1190 Bruxelles
4ème trimestre 2004, Bulletin 10

BELGIQUE - BELGIE
P.P.
1050 BRUXELLES 5
BC 5770

RCN JUSTICE & DEMOCRATIE

LE BULLETIN

LA JUSTICE SEPARÉ L'INNOCENT DE L'ASSASIN, LA VICTIME DE SA SOUFFRANCE, ET L'ASSASSIN DE SON CRIME

DOSSIER SPECIAL :

DROIT FONCIER

*" Nous n'héritons pas cette terre de nos parents,
nous l'empruntons à nos enfants "*

SOMMAIRE

EDITORIAL	3
NOS PROGRAMMES D'ACTION	4
FONCIER - RWANDA	6
Quelques enjeux de la réforme foncière au Rwanda	6
Quand le monde rural découvre le quotidien foncier de la ville	7
Un rappel historique dans le domaine foncier au Rwanda	8
La problématique du droit foncier au Rwanda : un système hybride	9
FONCIER - BURUNDI	10
La problématique de la propriété foncière au Burundi	10
L'expérience de RCN-Burundi dans le domaine foncier depuis mi-novembre 2001	14
FONCIER - CONGO	17
« Le bilan de 30 ans de lois foncières au Congo »	17
L'importance du droit coutumier pour traiter les litiges fonciers dans les Tribunaux de justice de paix	20
Opération « coup de poing », Kinshasa à nouveau la belle	21
Droit coutumier foncier et droit positif coutumier : une cohabitation antagoniste au Congo	23
Lorsque les conflits fonciers se règlent en droit positif...	25
« Cette parcelle n'est pas à vendre » : de la pièce de théâtre à la série TV!	26
Note de lecture	28
Une autre manière de communiquer la problématique du foncier au Congo	29
FONCIER - COTE D'IVOIRE	30
La question foncière en Côte d'Ivoire	30
FONCIER - BELGIQUE	33
De l'Universalité du droit foncier en Afrique	33
ADRESSES UTILES	35

Le droit foncier : une histoire de norme et d'identité

RCN Justice & Démocratie a souvent dit que la loi et la justice constituent à la fois son but et son objet.

Véritables pivots de nos actions, elles ont été et sont parfois encore, si on les considère comme des icônes à figure humaine, victimes de la violence des hommes dans les pays où nous travaillons. Bafouées, violées, elles devenaient des armes destructrices et les hommes se détournaient d'elles. Elles avaient alors perdu leur essence.

Comment peut-on alors se référer à la loi aujourd'hui ? Comment peut-on se revendiquer de la loi ?

RCN énonce par ailleurs le principe que le grand est dans le petit, métaphore qui indique que tout problème a une dimension politique et que travailler sur un problème c'est travailler sur du politique. RCN dit que le politique progresse à travers des problèmes concrets et qu'il est fondamental de se saisir d'un objet précis de labeur plutôt que d'une question désincarnée. La question apparaît dans sa complexité quand elle est traitée in concreto. La prise en compte de la complexité est un signe d'une connaissance fine. On se met à mesurer les causes, les effets, les objets, les sujets.

Quand le politique n'est plus régi par la loi, c'est la guerre. Les conflits se règlent par les armes, par la violence. Ou plus exactement, ils ne se règlent pas, ils s'expriment en actes. Les sciences humaines enseignent qu'on quitte le symbolique pour passer à l'acte. La loi est donc bien un dispositif qui permet aux hommes d'éviter le conflit et de le régler. Même la guerre est régie par la loi. Et on ne manque pas, en passant de penser que l'effroi vis à vis du terrorisme est sans doute lié à ce sentiment de non-loi absolue qui semble l'animer.

Aborder le droit foncier dans des pays en crise ou en sortie de crise, c'est un peu tout cela. La terre est à la fois l'objet du travail familial, de la richesse nationale, de l'identité sociale, de l'identité culturelle. Chaque personne qui vit sur une terre peut à la fois raconter une histoire personnelle et l'histoire collective. Le droit foncier draine toutes les questions de la population et de ses dirigeants. Derrière chaque retour de réfugié se pose la question de son histoire, de son identité communautaire, de son passé, de son présent.

C'est au Burundi et aujourd'hui au Rwanda que RCN a embrassé le sujet le plus précisément. Les réfugiés de Tanzanie allaient-ils revenir sur la terre qu'ils occupaient légalement avant leur départ ? Et les occupants actuels allaient-ils devoir partir ? Et au Rwanda, petit pays si dense, comment organiser le partage des terres pour une exploitation plus performante...sans déconstruire, sans injustice pour ceux qui devront se déplacer ? Les questions sont simples, concrètes, mais les réponses sont très difficiles.

Dans ce dossier, vous trouverez plus de questions que de réponses. Mais il en est une qui revient souvent, c'est celle de l'observation de la loi. Ainsi donc, le politique aurait à faire un retour sur la loi et le droit, devrait organiser son projet autour du droit. Ainsi il se reconstruit dans du symbolique et trouve lui-même de la légitimité. Vous lirez que les principes universels sont réaffirmés dans la juste mesure où « aujourd'hui », personne ne contestera que les femmes et les hommes sont égaux, ni que le droit de propriété est un droit fondamental. Vous lirez aussi.

Pierre VINCKE,

Directeur de RCN Justice & Démocratie.

NOS PROGRAMMES

RCN Justice & Démocratie développe « des actions dans le processus d'instauration ou de restauration de l'Etat »

République du Rwanda

Depuis 1994, RCN Justice & Démocratie appuie les institutions judiciaires chargées du règlement du contentieux du génocide. L'objectif général du programme est de lutter contre l'impunité et de favoriser l'émergence d'un sentiment de confiance dans la justice, en vue de la paix sociale au Rwanda. A plus court terme, le programme vise à favoriser une gestion fondatrice du contentieux du génocide.

Appui institutionnel

Nos activités consistent en un soutien technique et logistique aux Parquets et aux Tribunaux de Première Instance : séminaires de formation, transport du personnel judiciaire, transfert des détenus. Ces appuis sont concertés avec les autorités judiciaires et ministérielles. Ces activités visent à augmenter la quantité, à améliorer la qualité et à accélérer la prononciation des jugements des Tribunaux chargés de juger les prévenus du crime de génocide.

Par ailleurs, notre soutien favorise la réduction de la population carcérale via une application plus rigoureuse des procédures de détention préventive, le recours à la procédure d'aveu permettant une réduction de la durée des peines.

Enfin, via les procès en itinérance et les présentations de détenus, RCN Justice & Démocratie assure une portée sociale à la justice rendue et rend celle-ci plus lisible et plus accessible auprès de la population.

Perspectives

Au cours des prochains mois, RCN Justice & Démocratie poursuivra son appui aux Parquets et Tribunaux, notamment à la sensibilisation et au recueil des aveux, à la rédaction des jugements et aux prochaines libérations provisoires de détenus, prévenus pour crime de génocide. La priorité sera mise sur l'appui technique juridique, en fonction des différentes options judiciaires et des besoins exprimés par nos partenaires, notamment en terme de sensibilisation à la gacaca, et de formation des personnels judiciaires aux nouvelles législations et procédures.

L'enjeu principal identifié pour l'année suivante par RCN Justice & Démocratie est le besoin de proximité de la justice, dans le contentieux de droit commun, comme dans le contentieux du génocide. La proximité se décline sous quatre dimensions complémentaires : le temps, l'espace, la conscience, et la confiance.

Une justice proche dans le temps, effectivement rendue, dans un délais raisonnables, qu'il s'agisse du contentieux du génocide ou de droit commun. Une justice proche dans l'espace, dont l'accès est opérationnel et équitable pour tous les justiciables. Une justice proche dans la confiance des justiciables, qui gagne sa légitimité dans la pratique quotidienne. Enfin une justice proche dans la conscience, lisible et connue du justiciable, afin qu'il puisse en connaissance de cause bénéficier de ses services et revendiquer ses droits ; et qu'il restitue le processus judiciaire dans la démarche des reconstructions personnelle et sociale.

République du Burundi

RCN Justice & Démocratie intervient au Burundi depuis novembre 1999. Sur le plan politique, le Burundi a dû faire face à des conflits qui ont ébranlé la société civile et engendré une crise institutionnelle grave affaiblissant considérablement les capacités de l'Etat.

Toutefois, une évolution positive est apparue avec la signature - le 28 août 2000 - de l'« Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ». Dans ce cadre, le gouvernement de transition est chargé de la mise en œuvre du calendrier d'application de l'accord. La période de transition s'achèvera en novembre 2004 par des élections législatives et présidentielles.

Le programme de RCN Justice & Démocratie s'inscrit dans le cadre des réformes fixées par l'Accord d'Arusha et vise à contribuer à l'affirmation d'une justice accessible, reconnue par tous et offrant à tous les citoyens burundais une égale protection devant la loi.

Appui institutionnel

RCN Justice & Démocratie contribue à améliorer la qualité de la justice. Nous travaillons par le renforcement du fonctionnement du système judiciaire, des compétences de ses acteurs et à la clarification des pratiques en matière foncière en vue de leur harmonisation. De plus, un projet pilote devrait conclure à la faisabilité de l'informatisation des parquets au niveau national.

Notre appui s'adresse en priorité aux juridictions de base, afin de rapprocher la justice du justiciable par le maintien d'une justice de proximité. Les bénéficiaires sont principalement les magistrats et les huissiers des Tribunaux de Résidence, les officiers de police judiciaire, les administrateurs communaux et les *Bashingantahe* (acteurs de la justice gracieuse).

Les actions réalisées s'articulent autour de la formation juridique, l'appui en documentation, en logistique et l'étude en droit foncier.

Appui à la société civile

RCN Justice & Démocratie s'investit pour que la société civile reprenne progressivement confiance en la justice et devienne actrice dans la promotion de valeurs de justice et de démocratie.

Cette approche est double. D'une part, des outils de sensibilisation, basés sur la valorisation des actes justes et de la justice, tels que des émissions radiophoniques, des séries télévisées, le manuel « Munihizangiro » et deux pièces de théâtre - dont « Si Ayo Guhora » -, visent à toucher un grand nombre de personnes. D'autre part, RCN Justice & Démocratie soutient les associations locales de défense des droits humains par la formation ainsi que par l'organisation d'un séminaire pour la promotion de la justice auprès des autorités de base (administrateurs, *Bashingantahe* et membres de la société civile).

Perspectives

Le processus de transition entamé par la signature des accords d'Arusha se poursuit avec la tenue prochaine d'élections. Cependant, le pays se trouve encore dans une phase de conflit comme l'illustre tristement le récent massacre de Gatumba. Dans ce contexte, il importe donc de songer à l'avenir avec prudence tout en continuant le processus engagé par RCN Justice & Démocratie.

domaine de la justice auprès des autorités engagées dans un de droit et auprès de la société civile ». Art. 3 des statuts

NOS PROGRAMMES

République Démocratique du Congo

RCN Justice & Démocratie intervient au Congo depuis avril 2000. A aucun moment de son histoire, le Congo n'a connu un minimum d'Etat de droit, de séparation des pouvoirs, ni même de vie politique digne de ce nom.

Les Accords de Pretoria ont donné naissance à un gouvernement de transition, lequel prépare des élections prévues pour 2005.

Dans ce contexte, RCN Justice & Démocratie intervient dans plusieurs régions : à Kinshasa, au Bas-Congo, dans le Bandundu, en Ituri et prochainement dans le Katanga.

Appui institutionnel

L'objectif principal est de préserver et de renforcer les capacités professionnelles des acteurs. RCN Justice & Démocratie appuie le fonctionnement de l'Ecole de formation du personnel judiciaire, forme les acteurs du système judiciaire, les dote d'outils appropriés en injectant les moyens matériels les plus basiques et enfin, tente d'améliorer les relations entre la justice et la population.

L'information et la documentation sont ici centrales ; l'organisation de journées « portes ouvertes » des juridictions, l'appui documentaire en ouvrages de base aux juridictions et le soutien à la publication d'ouvrages et aux revues juridiques sont autant d'éléments qui participent à l'instauration d'une base juridique au Congo.

Appui à la société civile

RCN Justice & Démocratie dote les différents acteurs de rudiments juridiques pour les rendre aptes à susciter un questionnement sur leur mode de vie en commun et sur le règlement des conflits. L'utilisation d'outils opérationnels leur permet d'anticiper et de résoudre les tensions de leur vie quotidienne, surtout en matière de droit de la famille, de droit des locations et de propriété de parcelles et des droits et des obligations des officiers de police judiciaire.

Ces programmes s'articulent autour de la conception, de la réalisation et de la diffusion d'outils écrits et audiovisuels pour la sensibilisation au droit (théâtre, animations, etc.), visant à la formation d'animateurs de droit, émanant soit des ONG, soit des secteurs socio-professionnels encore dynamiques (éducateurs sociaux, journalistes etc.).

Perspectives

Depuis cinq ans, l'Ituri a connu 50.000 victimes de la guerre et 500.000 déplacés. Une paix fragile a été rétablie, dans un premier temps par une force internationale - surtout française - ARTEMIS et puis aujourd'hui par la MONUC.

Cependant, faute d'un Tribunal, d'un Parquet, d'une police judiciaire et d'une prison, les criminels arrêtés étaient relâchés. Cette impunité renforçait encore la criminalité.

RCN Justice & Démocratie appuie la réinstallation de ces structures et leur redémarrage, matériellement, par des formations et par un accompagnement. Suite à cet appui, le système judiciaire fonctionne à nouveau et la prison peut désormais accueillir des auteurs de crimes graves.

Royaume de Belgique

Plusieurs activités sont sur le métier à Bruxelles.

RCN Justice & Démocratie étudie la pertinence de produire une émission de radio régulière diffusée en Belgique et, à terme, dans la région des Grands Lacs. Cette émission viserait, à partir de récits individuels, à décloisonner l'expression des points de vue antagonistes concernant des crises.

RCN Justice & Démocratie diffuse les CDROM reprenant l'intégralité du procès de 2001 « des quatre de Butare » devant la cour d'Assises de Bruxelles. Ces documents d'archives sont remis aux Organisations Internationales, aux autorités administratives, aux universités et aux Organisations Non Gouvernementales rwandaises et belges et à quelques particuliers (avocats, parties civiles, etc.).

Cette année RCN Justice & Démocratie fête 10 années d'existence : un film est en préparation, en coopération avec le centre audiovisuel de l'Université de Namur. Son propos sera d'illustrer l'action de RCN Justice & Démocratie en tant que mode original de prévention de conflits.

Une réflexion est menée à partir de l'expérience accumulée sur les terrains et en Belgique ; elle sera à la base de la charte dont RCN Justice & Démocratie aimerait se doter pour fêter cet anniversaire.



Le Bulletin

Avenue Brugmann, 76
1190 Bruxelles
Tél. 32 (0)2/347.02.70
Fax 32 (0)2/347.77.99

rcn-bxl-dir@tiscalinet.be
www.rcn-ong.be

Bulletin trimestriel 9

4ème trimestre 2004

Editeur responsable

Pierre VINCKE

Secrétaire de rédaction

Pierre HERBECQ

Conseillère en rédaction

Pascaline ADAMANTIDIS

Assistant de rédaction

Dimitri ANDRE

Photographies

Pascaline ADAMANTIDIS

Anne-Aël POHU

Charlotte VAN DER
HAERT

RWANDA

Le point géopolitique

Le génocide de 1994 a une incidence profonde sur la construction des institutions et de la vie judiciaire, politique et sociale du Rwanda.

2003 a marqué la fin de la période de transition institutionnelle avec l'adoption de la nouvelle Constitution par référendum. De plus, les élections présidentielles et législatives, la même année, ont confirmé Paul Kagame à la Présidence et assuré la victoire du Front Patriotique Rwandais (FPR).

Au niveau judiciaire, les juridictions *gacaca*, enjeu crucial du contentieux du génocide, continuent à mobiliser les énergies. A ce titre, une étape importante a été franchie le 19 juin 2004 avec la publication de la nouvelle loi « gacaca ». Celle-ci a permis depuis le 24 juin 2004, le lancement de la phase d'extension nationale des juridictions gacaca, soit le démarrage de 8.260 juridictions de cellule.

En 2004, depuis la fin de la période de transition, le système judiciaire est passé d'une période de création en urgence d'outils de gestion du contentieux du génocide, à l'établissement d'un système judiciaire réformé, dans ses institutions, ses textes, et son personnel. Ce système est destiné à fonctionner durablement au-delà de la gestion du contentieux du génocide.

La vie politique a été surtout marquée ces derniers mois par la détérioration des relations avec la RDC. Fin novembre 2004, le président Kagame s'est rendu à Dar Es Salaam où s'est tenue la Conférence Internationale consacrée à la Paix et à la Sécurité, réunissant 16 chefs d'Etats africains. Les onze présidents des « pays du champ » ainsi que les cinq chefs d'Etats « témoins » ont signé une déclaration en faveur de la Paix et de la Sécurité. Un comité interministériel régional sera mis sur pied afin de proposer des mécanismes et des actions pour la concrétisation de l'engagement collectif à faire de la région des Grands Lacs « un espace de paix et de prospérité ».

D.A.



Depuis plusieurs années, le Rwanda s'est engagé dans une réforme foncière. Isabelle Plumat nous en éclaire quelques enjeux.

Quelques enjeux de la réforme foncière au Rwanda

Penser un régime foncier, penser un petit monde.

La terre ancre les dimensions politique, sociale et culturelle. Creuset de mémoire et forge d'identité, où se dépose la vie spirituelle, elle dégage un certain ordre. Espace de souveraineté octroyée, négociée, ou conquise, elle est source de cohésion ou d'implosion. Elle nourrit et protège les hommes, elle les exclut ou déchire parfois. Elle porte les graines, racines, et bois morts de toute une société.

Les enjeux de la réforme foncière au Rwanda, comme ailleurs sur la planète, sont lourds de ce poids.

Régime foncier et géographie humaine.

La terre porte l’empreinte des mouvements de ses habitants. Au Rwanda, la pression démographique naturelle et les flux successifs de réfugiés rendent sensible la gestion de l’espace vital.

Aujourd'hui quelques 8,2 millions d'habitants se répartissent une superficie de 26.338 km². Entre 1930 et 2002, la population a été multipliée par 6. On estime la densité de population à 321 hab/km², atteignant des pics de 600 hab/km² dans certains districts.

Dans ce pays montagneux, enclavé et densément peuplé, la question de la rareté de la terre se pose donc avec acuité. Cette rareté est exacerbée par les pertes et dégradations des sols d'origine naturelles ou anthropiques, comme la pression démographique, les effets de la guerre et du génocide, les méthodes culturales et de conservation inadéquates.

La réforme foncière redessine les rapports économiques.

Changer la gestion de l'espace modifie l'échelle économique. Le Rwanda vit aujourd'hui de sa terre. La subsistance de près de 90% de la population repose sur l'agriculture. Ce secteur représente à lui seul 43.5% du PIB et 80% des exportations. Le morcellement excessif des exploitations agricoles a diminué drastiquement la terre cultivable disponible par famille. La superficie moyenne exploitée par foyer est de l'ordre de 0,6 ha, touchant un seuil critique de 0,25 ha dans les régions les plus défavorisées. Or, une exploitation n'est alimentaire qu'à partir de 0,75 ha et viable économiquement à partir de 0,90 ha. Les disparités régionales varient entre 0,25 ha et 2 ha.

La réforme foncière est notamment motivée par une amélioration de la planification et de la gestion de l'ensemble de l'économie. Si une des conditions du développement de l'économie est de faire sauter la barrière du surplus agricole, si le développement de la productivité agricole est l'amorce d'un décollage industriel et d'un essor des services, les dogmes économiques résistent souvent mal à la réalité, plus complexe que ses modèles.

La partie s'annonce donc serrée, pour éviter la paupérisation des populations

RWANDA

rurales risquant d'être affectée de la diminution des cultures vivrières, et pour concilier une rationalisation de l'activité agricole avec un élargissement global des emplois, la circulation des richesses et la préservation des acquis.

Régime foncier et société vivante.

Les hommes et communautés s'inscrivent dans cet espace. Un nouveau régime foncier fixera de nouvelles coordonnées, de nouveaux repères pour chacun de ces foyers. Il remodelera partiellement leur identité et leurs rapports.

La quiétude sociale et sa gestion des disparités régionale, sociale, politique et économique se jouent dans l'élaboration du droit foncier. Cette recomposition des lieux de vie ouvre ou ferme l'accès de chacun à la modernité, régule la desserte des axes de circulation, protège ou expose les identités sociales singulières.

L'enjeu est, dans cette réorganisation de l'espace, de compter avec ce délicat maillage. Eriger la multitude des petits espaces

sociaux, imbriqués dans une chaîne de société, sans désarticuler le tissu social, cliver socialement ou politiquement, ou cloisonner les inégalités économiques.

Un ordre de gestion des terres s'inscrit dans des champs multiples : aires d'échanges, de production de richesses, de migrations, mailles administratives et rapports politiques, lieux d'influences culturelles et idéologiques. Ces champs varient en taille et contour. Dans cette gamme, les règles foncières, leur codification, restent des repères essentiels, dont le dessin et le maniement s'avèrent délicats.

Le régime foncier est le miroir grossissant des relations d'un peuple et d'un Etat à son espace. L'élaborer c'est prendre le risque de nouveaux critères, de nouvelles bornes. Ne pas le faire c'est autant de foyers de tensions.

Penser, en pluralistes humanistes, cette recomposition de la terre et mettre cette pensée en débat, ne seraient-ils pas les gardes fous de l'éclosion d'un équilibre subtil entre ces enjeux ?

Isabelle PLUMAT,

Responsable du programme Rwanda.

Le Kigali ville s'étend davantage tous les jours. Petit à petit le Kigali rural se fait englober par la cité. L'intégration de l'ex-population rurale dans le monde urbain et ses règles ne se fait pas toujours sans mal. Un habitant de Kamombe (ex Kigali rural) témoigne.

Quand le monde rural découvre le quotidien foncier de la ville...

Le droit foncier et son évolution se confrontent aux réalités de vie. Il n'est pas toujours facile à vivre et à comprendre au quotidien pour Monsieur tout le monde. Un habitant de Kigali témoigne de son expérience.

Il y a plus de 20 ans, cette personne s'était installée à Kamombe dans le Kigali rural, établissant son foyer au cours des années, tissant des liens de voisinage, forgeant ses habitudes.

Or le temps passant, progressivement les limites de la ville de Kigali n'ont cessés de s'agrandir pour englober petit à petit le Kigali rural.

De l'extension de la ville, de nouveaux projets urbanistiques ont fleuri comme l'agrandissement de l'aéroport. Ceci ne se fait pas sans mal et génère parfois des incompréhensions et des frictions pour la population, tout comme pour notre témoin. De nombreuses choses ont changé pour lui. Si avant dans son esprit et son quotidien, on vivait à la mode de la campagne, dorénavant il doit suivre les normes urbanistiques de la ville. Les briques en daube et les constructions de bois cèdent le pas au ciment et aux tôles ondulées.

A son tour, l'extension de l'aéroport entraîne des contraintes pour ces nouveaux riverains. D'une part, le risque d'accident d'avions génère chez lui ainsi que pour les populations bordant l'aéroport la peur qu'un avion puisse s'écraser sur sa maison. Et puis en raison de ces nouvelles nuisances sonores, il lui est presque impossible de revendre car il ne parviendrait pas à trouver repreneur pour son bâtiment.

De plus, depuis l'usage proche de lourdes machines de génie civil telles que les compacteuses allouées à la construction de nouvelles routes pour desservir l'aéroport, le sol du quartier tremble. Des fissures apparaissent dans ces maisons bâties à l'ancienne.

D'autre part, l'extension de l'aéroport entraînent des risques d'expropriation et des interdictions de bâtir, mal comprise par une population peu informée.

Ainsi, les terres bordant l'aéroport ne peuvent être bâties en réserve de l'extension de l'aéroport. La population envieux et notre témoin, sont peu informés. Les questions surgissent. C'est interdit, oui mais pourquoi ? Pourquoi ne peut-il pas construire sur cette terre sur laquelle il est établi depuis plus de 20 ans ? Les préoccupations de la Kigali citadine lui semblent bien loin.

L'expropriation génère également de nombreuses craintes. Celles de ne pas être dédommagé suffisamment pour pouvoir de nouveau bâtir. C'est qu'en 20 ans, les prix ont augmenté. Mais sa maison, va-t-on l'évaluer suivant le marché de maintenant ou suivant le prix qu'elle lui a coûté à l'époque. Prix du ciment, briques, et main d'œuvre, tout a augmenté.

Comme on le voit, il n'est pas toujours évident de concilier modernité et vie traditionnelle, modernité et compréhension.

Interview de Pascaline ADAMANTADIS,
Texte Dimitri ANDRE.

RWANDA

Pour bien comprendre l'ampleur de la réforme profonde du régime foncier au Rwanda, il n'est pas inutile de faire un bref rappel historique du domaine foncier dans ce pays. Texte de Dimitri ANDRE, historien africaniste.

Un rappel historique dans le domaine foncier au Rwanda

Le gouvernement rwandais a entrepris depuis plusieurs années une réforme profonde de son régime foncier, dont le projet de loi vient d'être adopté ce 5 novembre 2004 par la chambre des députés, avant d'être transmis au sénat.

Les ambitions de la nouvelle législation sont multiples. Celle-ci veut mettre sur un pied d'égalité tous les citoyens dans la perspective d'une égalité des sexes devant la propriété. Il s'agit également de sortir du dualisme existant entre les dispositions coutumières et le droit écrit. A cet égard, il est prévu d'installer dans chaque district un cadastre. Les personnes qui exploitent des terres acquises sous le droit coutumier se verront désormais octroyées un droit de jouissance pour une période maximale de 99 ans. Selon la nouvelle législation, ces personnes pourront se « régulariser » en hypothéquant leur propriété au profit de la création d'une exploitation rationnelle. Cette unification des droits implique de facto une réduction des prérogatives coutumières.

L'aspect le plus pragmatique en terme de productivité agricole est sans doute la possibilité que se réserve l'Etat de combattre le morcellement croissant des terres par l'instauration de plans d'aménagement des terres nationales, et ainsi procéder à des remembrements pour rationaliser la production. Dans ce cadre, l'Etat se réserve notamment la prérogative de reprendre les terres si elles ne sont pas utilisées « à bon escient », et de les allouer provisoirement à tierce personne reconnue comme meilleure gestionnaire par les autorités compétentes en la matière.

Une autre préoccupation des autorités rwandaises touche l'environnement, notamment en se réservant à elles seules la gestion des marais, enjeux essentiel dans la gestion hydrographique et climatique du pays.

Pour bien cerner l'ampleur de ces nouvelles mesures et les changements qu'elles vont entraîner, il est intéressant de comprendre l'organisation foncière telle qu'elle a perduré jusqu'à l'indépendance.

L'histoire de la question foncière rwandaise, pour la période étudiée, peut se découper en deux périodes : pré coloniale et coloniale.

Le système foncier précolonial.

Avant l'arrivée des européens au Rwanda, le régime foncier était caractérisé par la propriété collective de la terre « Umurima n'umurage w'umuryango ». Les rapports fonciers étaient fondés sur la liberté d'occupation du territoire et la complémentarité des modes de production, entre agriculture et élevage.

Deux systèmes distincts règlent l'accès à la terre :

L'Igikingi était le droit de pâturage que le Roi ou l'un de ses chefs

(umutware w'umukenke) accordait aux familles pastorales. Tandis que l'Ubukonde était détenu par le chef du clan premier défricheur de la forêt. Sur ses terres, celui pouvait installer plusieurs familles (abagererwa) qui jouissaient elles-mêmes d'un droit foncier soumis à différentes conditions ordonnées par la coutume.

A l'échelon plus bas de l'autorité politique locale, il y avait aussi un système qui permettait de disposer des terres en déshérence. Cette démarche permettait de constituer une réserve foncière qui pouvait être, le cas échéant, accordée à des personnes en éprouvant le besoin. Enfin, le Gukeba pour installer des personnes dans un pâturage ou des terres en friche.

La période coloniale.

La colonisation allemande dès la fin du XIXème siècle va introduire un troisième système pour régir les terres de ses ressortissants et des missions. Sur base du code napoléonien, ce droit écrit reconnaissait l'accès et l'occupation privée accordée par le mwami via don ou achat.

Suite à la Grande Guerre, le Rwanda-Urundi fut placé sous l'autorité de la Belgique via mandat de la Société des Nations. La métropole prit la décision d'étendre à tout le pays le système qui prévalait dans le royaume. Cette décision déboucha sur de violents conflits entre clients fonciers et pastoraux envers l'autorités belges et lignagères ainsi qu'envers les missions.

A la fin des années 50', l'Etat belge amena les autorités à prendre de mesures pour limiter les prérogatives et droits des patrons fonciers et pastoraux en proposant des droits plus individuels et l'instauration de la propriété individuelle.

En fait la Belgique avait amorcé la rupture du fragile équilibre des relations pastorales et foncières, en asseyant le système politique du royaume central qui deviendra de plus en plus oppressant. Le système traditionnel de l'ancien Rwanda, articulé autour de la maîtrise de la terre pour l'agriculture, le bétail pour l'élevage, et la sécurité garante de prospérité, n'était plus.

En parallèle à ces mesures foncières, la Belgique va instaurer dans certaines régions un paysannat copiant le système coutumier de Gukeba, allouant une portion de terre de 2 ha. par ménage dans l'optique des cultures de rente. Ceci orientera le développement national vers l'agriculture au détriment des éleveurs.

Dimitri ANDRE,
Stagiaire RCN Justice & Démocratie.

RWANDA

Aboutissement de l'histoire foncière rwandaise, le processus de réforme est en cours. Sophie Kabano, nous explique.

La problématique du droit foncier au Rwanda : un système hybride

Depuis l'indépendance, les lois édictées sous la période coloniale et qui ne prenaient pas en considération le droit coutumier, sont restées en vigueur. Le pouvoir législatif n'a jamais codifié les dispositions coutumières. Mais le dualisme du droit foncier qui permettait un choix aux populations, a permis à la plupart de rester régi par le droit coutumier. Les efforts de prise en compte de l'existence du droit foncier coutumier ont été prioritaires dans l'élaboration de la politique foncière actuelle. Cette dernière sera à la base des réformes législatives en la matière. Le projet de loi cadre portant régime foncier est actuellement à l'étude. Adoptée par la Chambre des Députés, il vient d'être transmis au Sénat pour analyse et adoption. Depuis l'indépendance, le droit foncier positif n'avait en effet connu aucune réforme.

Le Rwanda n'a ainsi donc jamais eu de loi foncière unifiée depuis la fin de la colonisation. Quelques réglementations éparses héritées en grande partie de la période coloniale ont jusqu'ici régi la question.

Cette situation n'a fait que renforcer la dualité qui existe entre le droit écrit très circonscrit et le droit coutumier largement dominant qui fragilise la tenure foncière. Le droit écrit ne régit en effet que certaines terres des circonscriptions urbaines et un nombre très réduit des terres rurales gérées par les églises et autres personnes physiques ou morales. Par contre le droit coutumier régit presque la totalité des terres rurales, qui représentent environ 90% des terres du Rwanda.

Le droit foncier normatif en place, ne prend pas en compte les réalités coutumières cependant majoritaires. Néanmoins, l'application du droit foncier se réfère en premier au droit écrit. Au delà de la véritable cohabitation, le droit écrit l'emporte du point de vue hiérarchique. Telle est la difficulté qui nécessite la mise en place d'une réforme foncière.

En outre, cette dualité des droits génère une pratique confuse dans la gestion foncière. Le paysan rwandais tout comme le citoyen, se considère propriétaire de son lopin de terre au moment où l'Etat lui-même se considère propriétaire éminent de la terre.

C'est pour pallier à toutes ces difficultés, qu'un projet de loi a été élaboré avec pour objectif d'englober dans un seul texte les dispositions qui régissent la propriété foncière afin que tous les détenteurs des terres bénéficient de la protection du droit écrit et que soit valorisée la propriété foncière. Cette loi cadre prendra autant en compte l'existence des réalités coutumières et que celles du droit écrit. En effet, d'une part, la terre continue à « faire partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais, des générations passées, présentes et futures » (1). Les droits acquis sous le régime foncier coutumier reste dus. D'autre part, l'Etat est le propriétaire suprême de la terre et dispose du droit de contrôle de son exploitation utile au nom de la communauté. La logique d'enregistrement impliquant immatriculation et cadastre, constitue l'unique reconnaissance par l'Etat du droit de propriété sur une terre.

Ce même projet met également en place un système de gestion décentralisée du foncier donnant aux communautés locales un

pouvoir de décision conformément à la politique du gouvernement en matière de décentralisation et de bonne planification de gestion des terres. A cet effet, la loi prévoit la création de commissions de terres au niveau national, provincial et même au niveau des districts. Cette nouvelle structure administrative souhaite contribuer à garantir la stabilité sociale, par la protection des intérêts des propriétaires fonciers, immobiliers et des investisseurs dans le domaine foncier. Elle encourage la participation de la population dans la gestion foncière, en la dotant ainsi d'un pouvoir dans la démarche décisionnelle.

En cas de conflit foncier les entités compétentes seront les Cours et Tribunaux (2), les Comités de Conciliateurs (3) et les Conseils de Développement Communal au niveau des secteurs.

Une fois le projet de loi organique adopté, il devra être décliné en mesures d'application. Cependant, la mise en place du système contenu dans la réforme demande certaines clarifications.

L'une d'entre elles est liée au pouvoir d'édiction de dispositions relatives à l'aménagement et à l'exploitation des terres conférées à l'exécutif qui seront différentes selon que les terres sont situées dans les zones urbaines ou rurales. En l'absence de schéma directeur, une inquiétude subsiste quant au risque d'application de mesures arbitraires qui en résulteraient.

Une autre question touche le phénomène d'expropriation résultant du remembrement des terres en vue d'une meilleure exploitation. Selon les principes de l'actuelle politique foncière, cette expropriation devra tenir compte de la véritable valeur des terres. Or la question de la disponibilité des moyens à y allouer n'a pas encore obtenu de réponses.

Enfin, la question du choix d'application quant à l'appropriation des terres qui ne prendra en compte que celle acquise sous le régime du droit écrit, (considérant que celle acquise sous le régime coutumier se verra réduite à un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans renouvelable) ne reconnaît pas au droit coutumier toute sa légitimité. Quelles seront les incidences de ce choix ?

Cette brève analyse juridique de l'histoire foncière du pays révèle la difficulté de créer un système sur des traces passées, se reposant sur 70 années de pratiques et de règles juxtaposées, superposées, et parfois embryonnaires. L'Etat dans sa politique foncière et son ambition de clarification et de rationalisation est confronté à la nécessaire conciliation de l'autosuffisance alimentaire partagée, de l'augmentation de la productivité agricole, et du maintien de la stabilité sociale. Plus que jamais, la terre est *mère* et *nourricière* au Rwanda.

Sophie Kabano,

Chargée de programme formation,

RCN Justice & Démocratie.

(1) Article 3 du projet de loi organique portant régime foncier au Rwanda.

(2) Projet de loi organique portant régime foncier au Rwanda transmis au Sénat pour adoption.

(3) Article 7 de la loi organique n°17/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs.

BURUNDI

Le point géopolitique

La signature de l' « Accord d'Arusha pour la réconciliation au Burundi » le 28 août 2000 a amorcé pour ce pays une période de transition établie en deux phases de 18 mois sur la base d'une présidence alternée avec le major Pierre BUYOYA dans un premier temps suivi de M. Domitien NDAYIZEYE.

Le 16 novembre 2003, la signature d'un Accord Global de cessez-le-feu à Prétoria entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD a permis l'entrée des représentants de ce mouvement rebelle dans les institutions de transition et a facilité ainsi le retour de la sécurité dans 16 des 17 provinces du Burundi.

Conformément à l'accord d'Arusha, la période de transition devait se conclure au 1er novembre 2004. Les préalables nécessaires à la tenue des élections et à garantir la transition démocratique, n'ont pu être atteints. Les désaccords des partis politiques sur le projet de constitution post-transition et plus particulièrement sur le partage du pouvoir ont freiné le processus. Tandis que, le programme de démobilisation-désarmement-réintégration des ex-forces rebelles du CNDD et des Forces Armées Burundaises (FAB) a pris du retard.

Dans l'impasse, le gouvernement de transition a prolongé de 6 mois la période de transition par l'adoption du projet de constitution post-transition. Il doit être légitimé par voie référendaire le 22 décembre 2004. Le calendrier électoral prévoit la tenue des élections communales le 9 février 2005, législative le 9 mars 2005, sénatoriale 3 mars 2005, et présidentielle le 22 avril 2005.

Au 1^{er} juin 2004, la force de maintien de la paix de l'Union Africaine est passée sous mandat des Nations Unies et porte dorénavant le nom d'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB).

D.A.



Depuis la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000 et le cessez-le-feu de 2002 entre le Président Buyoya et certains chefs rebelles, la question foncière est devenue l'une des priorités pour l'Etat de transition burundais. Un rappel historique des faits par Dimitri ANDRE.

La problématique de la propriété foncière au Burundi

La question des terres, domaniales ou non, fait parfois couler beaucoup d'encre et de sang même. Mais quid du droit foncier, en Afrique des Grands Lacs et en particulier au Burundi, pays dont l'histoire est jalonnée par des mouvements de populations incessants, consécutifs aux crises cycliques et occasionnant par là une reprise et une redistribution des terres ? Y a-t-il ainsi un véritable statut au droit de « disposer de » ? Au regard de la coutume et de la loi, y a-t-il une vision commune sur cette question foncière ? Au travers également de l'histoire burundaise, aussi bien dans sa phase ancienne qu'actuelle, doit-on parler au sujet des biens fonciers du droit de « jouissance » ou de « dépositaire » ?

La question foncière représenterait-elle l'enjeu majeur du Burundi en ce début du XXI^{ème} siècle ? Depuis la signature de l'Accord d'Arusha en Tanzanie le 28 août 2000 et le cessez-le-feu de décembre 2002 entre le président Buyoya et certains chefs rebelles, le retour progressif des réfugiés ainsi que la réinstallation des déplacés se sont amorcés.

C'est pourquoi la question foncière est devenue l'une des priorités pour l'Etat de transition burundais car on estime le nombre à près d'un million de personnes regagnant leur commune d'origine. En effet, dans son histoire contemporaine, ce pays a connu deux vagues de départs massives de réfugiés. En 1972, on estime que presque 300 000 personnes se seraient réfugiées en Tanzanie. La seconde vague se fera en 1993, suite à l'assassinat du Président burundais, Melchior Ndadaye et des massacres qui s'en sont suivis.

Dix ans après le début des hostilités, le bilan est catastrophique. Un nombre considérable de réfugiés se trouvant dans les camps de l'ouest de la Tanzanie sans parler de disséminés et de déplacés vivant sur ce même Etat rend difficile la question de la gestion foncière au Burundi.

En effet, au travers de ces mouvements de populations consécutifs aux différentes tragédies se dessine un enjeu foncier majeur : la gestion de la restitution des terres, sans compter les réparations et dédommagements alloués aux familles expropriées ou réinstallées sur des terres domaniales.

La problématique foncière au Burundi trouve son origine dans la gestion de l'immédiat post-colonial. L'Etat hérita d'un système colonial où l'accès de la

BURUNDI

terre était régi par les autorités politico-administratives. Ce système fut encore davantage renforcé lorsqu'on institua une gestion de la paysannerie. Ces différents processus aboutirent à la mise sous tutelle puis à la quasi-disparition du système judiciaire traditionnel consensuel exercé jusqu'ici par les Bashingantahe, hommes à l'intégrité reconnue de tous et totalement indépendants des pouvoirs publics, avérés comme sages des collines.

Sur le plan coutumier, la conception burundaise du droit de propriété foncière se trouve en confrontation avec deux courants d'idées opposées.

D'une part, le droit de propriété foncière appartenait au Roi (Mwami) qui le déléguait aux différents chefs dans le cadre de leur concession politique. Les individus (sujets) n'exerçaient donc que de simples droits d'usage et de jouissance conçus comme don du Roi. Cela est illustré notamment par des opinions largement admises comme « Isi n'iy'Umwami, inka n'iz'Umwami (Nyen'inka n'imirimira) » et surtout par la faculté dont disposait le Mwami d'expulser n'importe quels sujets de leurs terres (la pratique d'ukunyaga).

D'autre part, dans la mesure où les droits privatifs coutumiers résultant de l'occupation du sol permettaient à leur titulaire de l'exploiter à leur guise, de le louer et de le vendre ou le transmettre à ses héritiers, ils sont constitutifs du droit de propriété tel que l'entend la conception occidentale.

Cette dernière conception voit le droit de propriété comme un droit sacré, inhérent à la personne humaine. C'est dans ce sens que l'entend d'ailleurs l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Il présente un caractère absolu, exclusif et perpétuel et est surtout individuel.

« ... il convient de préciser que les Barundi ont une conception du droit de propriété foncière sui-generis. En effet, la terre constitue non seulement un bien patrimonial mais revêt également un caractère sentimental. »

Au-delà de cette remarque, il convient de préciser que les Barundi ont une conception du droit de propriété foncière sui-generis. En effet, la terre constitue non seulement un bien patrimonial mais revêt également un caractère sentimental. C'est la propriété non de l'individu mais de sa famille. Il fallait, dans la mesure du possible, rester sur la terre de ses ancêtres. C'est dans ce cadre qu'un usufruit pouvait être également accordé aux paysans sans terre les bashumba ou serviteurs apparentés progressivement aux membres de la famille et les bagererwa ou personnes recevant un bail à ferme.

Toutefois, il était toujours possible à quelqu'un de défricher et d'exploiter une terre vacante (itongo ry'umuheto) acquise soit par bravoure ou par achat et généralement sous accord préalable du chef. Il apparaît ici qu'on n'avait pas un véritable droit de disposer de la terre mais on exerçait certes des prérogatives dépassant la simple jouissance (aliénation à titre



Photo : Anne-Aël POHU

gratuit ou onéreux avec l'accord des membres de la famille). C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il faut comprendre la précision du Conseil Supérieur du Pays dans sa session de 1955 selon laquelle « chaque famille burundaise au sens restreint du terme, occupe son propre patrimoine foncier », le droit d'occupation étant bel et bien un droit de propriété individuelle. Il faut alors comprendre la pratique d' « ukunyaga » comme une des modalités d'exercice de la souveraineté et non comme un attribut du droit de propriété au profit du Mwami.

Par ailleurs, sauf cas d'abus d'autorité du Mwami ou des chefs, cette pratique n'était toujours mise en œuvre que comme sanction contre un « malfaiteur » (voleur, sorcier, récalcitrant). Mais en situation normale, les litiges fonciers se réglaient généralement au niveau d'une instance de la colline chargée de régler les conflits appelée conseil des notables ou « Bashingantahe », arbitre des différends et gardien de la coutume. A noter qu'un recours par la partie insatisfaite était possible auprès du sous-chef. Une autre juridiction possible en cas de litige foncier était de recourir au tribunal royal.

Pendant la période coloniale, le colonisateur a instauré un système hybride axé sur le principe de la coexistence du droit traditionnel et du droit écrit. Cependant la colonisation en adoptant un gouvernement indirect va laisser le droit

coutumier et les usages locaux régir les terres occupées par les Burundais sous l'autorité et le contrôle des chefs traditionnels. Mais en même temps, l'Etat s'approprie toutes les terres alors vacantes et non occupées qui seront régies par le droit écrit (notamment en relation avec leur exploitation, cession, concession, ...). Il y a donc reconnaissance de la propriété foncière mais sous sa forme sui-generis (car sous l'emprise de la

« Pendant la période coloniale, le colonisateur a instauré un système hybride axé sur le principe de la coexistence du droit traditionnel et du droit écrit. »

BURUNDI

coutume et des usages locaux).

Le second aspect négatif de la colonisation sera le recours au début des années 40 au déplacement forcé des populations afin de permettre la création d'un paysanat principalement dans la plaine de la Rusizi pour répondre à l'époque à la demande croissante de main d'œuvre pour la culture du coton. D'ailleurs, à partir de 1973, la Société régionale de développement de l'Imbo ne se privera pas de reprendre le concept pour encadrer la culture du riz.

A l'indépendance, les
« A l'indépendance, les élites burundaises burundaises héritent d'un appareil étatique basé sur le système de domination et de contrôle de la population »

Conjointement au musellement des Bashingantahe, et à l'instauration d'une dictature militaire suite aux massacres de 1972, l'arbitraire et la corruption vont régner en maîtres dans la gestion foncière. Ainsi les déplacements massifs vont entraîner pour les réfugiés et déplacés des spoliations foncières à des degrés divers.

En 1972, le départ en exil de Hutu va laisser de nombreuses terres vacantes. Celles-ci vont être redistribuées par l'Etat à de nouveaux propriétaires sur base

« L'initiative du Colonel Bagaza de 1976 de mettre fin aux spoliations et la création de la commission Mandi pour encourager le retour des réfugiés ne débouchèrent finalement que sur une légalisation d'appropriation des terres Hutu. »

de textes de lois ignorant les droits fondamentaux des réfugiés. L'initiative du Colonel Bagaza de 1976 de mettre fin aux spoliations et la création de la Commission Mandi pour encourager le retour des réfugiés ne débouchèrent finalement sur une légalisation d'appropriation des terres Hutu. Car au lieu de restituer leurs biens aux propriétaires, on préféra partager la terre litigieuse entre l'occupant et le plaignant. Très vite, ce mécanisme fut politisé. Pour les uns, l'occupation des terres vacantes n'était qu'une juste mesure en représailles contre des exactions commises par certains réfugiés Hutu envers la population Tutsi. Pour d'autres, la question de sécurité à la frontière constituera un argument pour y récupérer les terres disponibles. Du côté des réfugiés, fut créé le PALIPEHUTU visant le retour au pays et la récupération de leur Itongo.

En 1986, l'Etat procéda à l'édification d'un nouveau Code foncier qui ne fit que confirmer l'occupation illégale des terres et les spoliations perpétrées depuis plus de 15 ans par l'autorité politico-militaire d'alors. La mention la plus importante fut sans conteste sous l'article 10, alinéa 2. Après avoir fait la différence entre terres domaniales ou non, urbaines/rurales, l'Etat s'arrogea le droit d'en définir l'usage, quitte à outrepasser la volonté du propriétaire. Officiellement, cette action est menée « en vue d'assurer une bonne gestion du patrimoine foncier national et de coordonner l'activité économique en



Photo : Anne-Aël POHU

fonction des ressources naturelles » (art. 392). Par ailleurs, les articles 231 et 29 vont instaurer une notion de prescription afin de sortir une fois pour toutes du litige foncier établi depuis 1972. Cette mesure reconnaît implicitement le droit à la spoliation sous la dénomination de terres acquises par prescription, du moins en ce qui concerne les terres attribuées par l'Etat.

Il faudra attendre presque 5 ans pour voir la création de la Commission nationale de rapatriement (CNR) dotée du décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991 pour enfin reconnaître aux réfugiés le droit de récupérer leurs terres. Toutefois l'assassinat de Ndadaye remettra à mal cette volonté de restitution.

La spoliation des terres apparut aussi sous une autre forme. Ainsi à partir du début des années 80, vont fleurir des sociétés paraétatiques de développement rural, qui au nom de l'Etat, vont s'allouer le droit à la réorganisation des parcelles sans tenir compte des propriétaires antérieurs, et redistribuant celles-ci au gré de leurs sympathies.

C'est dans ce cadre, que l'Accord d'Arusha de 2000, s'efforça de résoudre le problème foncier en essayant d'instituer un équilibre subtil entre la restitution des terres aux réfugiés et déplacés, tout en sauvegardant les droits acquis par les propriétaires actuels. »

aux réfugiés et déplacés, tout en sauvegardant les droits acquis par les propriétaires actuels. Cette volonté requiert néanmoins condition sine qua none : un retour volontaire et sécurisé des réfugiés. Celui-ci ne peut s'effectuer que si l'Etat a établi au préalable des mécanismes d'accueil garantissant la sécurité et la dignité des réfugiés. Pour ce faire Arusha incite le gouvernement burundais à mettre en place une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS), dont une sous-commission serait en charge spécialement de régler les questions relatives aux terres, commission actuellement

BURUNDI



Photo : Anne-Aël POHU

opérationnelle. Par ailleurs, il incite à réviser le Code foncier de 1986 afin d'assurer une répartition équitable des terres tout en tenant compte des nouvelles préoccupations environnementales actuelles. Mais sans nul doute, la mesure la plus forte fut de vouloir réhabiliter l'institution des Bashingantahe en qualité de pouvoir neutre, impartial et totalement indépendant se basant uniquement sur la Constitution.

« Des mesures transitionnelles doivent être prises en vue de permettre au CNRS de travailler correctement dans l'optique de l'Accord d'Arusha. »

En dépit de tous ces efforts consentis pour solutionner le problème foncier, les spoliations sous d'autres formes vont continuer. La

perspective d'un changement de gouvernement a engendré une course à la parcelle sur tout le territoire, ce phénomène touchant aussi bien Hutu que Tutsi. La guerre a apporté son lot d'opportunistes légitimés par un quelconque pouvoir qui n'hésitent pas à acheter quand ce n'était pas directement spolier les terres des déplacés, jouant le jeu de certains spéculateurs immobiliers peu scrupuleux. D'autant que l'absence effective de cessez-le-feu empêche l'application pratique des mesures proposées par l'accord d'Arusha.

L'Etat burundais de transition est bien conscient de ces différents problèmes, en particulier le Ministère de la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés. Des mesures transitionnelles doivent être prises en vue de permettre au CNRS de travailler correctement dans l'optique de l'Accord d'Arusha.

Quelles pistes peuvent être abordées ? En premier lieu, il est impératif de restituer la confiance de la population dans l'appareil judiciaire par une série de mesures visant à clarifier le principe de compensation/indemnisation, la notion de propriété et les critères requis, et enfin l'accès des veuves à l'héritage. D'autre part, l'Etat devrait initier des mesures de reprise des terres irrégulières attribuées aux particuliers et

vérifier si l'ensemble des cessions et concessions établies en faveur de personnes morales répondent aux besoins d'installations prévues. Auxquels cas, l'Etat, en qualité d'autorité concédante, peut reprendre toute terre concédée au nom de la réalisation d'un projet d'utilité publique. On songerait le cas échéant à l'Eglise Catholique, premier propriétaire foncier du Burundi dont on pourrait évaluer dans quelle mesure une partie de ses biens ne pourraient être alloués aux réfugiés et déplacés pour faciliter leur réinstallation.

Selon le rapport n°70 de International Crisis Group (Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière), d'octobre 2003, l'autre pôle de la reconstruction du système foncier passerait indéniablement par la réhabilitation d'une compétence foncière aux Bashingantahe.. »

« Selon le rapport de ICG, d'octobre 2003, l'autre pôle de la reconstruction du système foncier passerait indéniablement par la réhabilitation d'une compétence foncière aux Bashingantahe. Il est impératif que la CNRS désigne sur chaque colline un conseil de sages instaurant un système judiciaire traditionnel consensuel voué à la question foncière. Cette désignation pourrait se faire, comme avant la colonisation, en consultant directement la population locale pour désigner elle-même ces sages parmi les sages afin de répondre à ses attentes exactes. Parallèlement, au niveau provincial cette fois, un tribunal foncier indépendant s'occuperait des litiges non résolus au niveau des collines. Le but est de pouvoir extirper la question foncière de la justice classique, apparemment débordée et trop lente à décider en recourant à un système traditionnel, du moins dans la phase de transition.

« Force est de constater que la stabilité du Burundi passe par la réinstallation de ses réfugiés et déplacés. »

Force est de constater que la stabilité du Burundi passe par la réinstallation de ses réfugiés et déplacés. Or dans une phase de transition où la population n'a plus confiance dans son appareil judiciaire pour régler le litige foncier, la seule solution semble le retour à une justice traditionnelle consensuelle, celle des Bashingantahe, que la colonisation et les premières années de l'Etat s'étaient efforcées de faire disparaître. Cette institution traditionnelle doit être relayé par la CNRS qui lui garantit l'intégrité et les moyens d'action en cette période de justice transitionnelle basée sur l'Accord d'Arusha. La paix sociale au Burundi est à ce prix.

Dimitri ANDRE,
Stagiaire RCN Justice & Démocratie.

BURUNDI

Depuis mi-novembre 2001, RCN-Burundi œuvre dans le domaine foncier notamment à travers un appui à la justice dans les provinces concernées par le rapatriement suite aux Accords de paix d'Arusha, et les préparer à répondre de manière efficace aux nombreux litiges fonciers et familiaux. Sur base de son expérience en la matière, l'équipe RCN-Burundi a réalisé récemment une étude sur le foncier au Burundi intitulée : « Etudes des pratiques en droit foncier en vue de leur harmonisation ».

L'expérience de RCN-Burundi dans le domaine foncier depuis mi-novembre 2001

Dans le cadre du retour des réfugiés burundais prévu dans les Accords de paix, signés à Arusha, RCN Justice & Démocratie a été sollicité par le HCR pour renforcer son appui à la justice dans les provinces concernées par le rapatriement. L'objectif particulier était d'arriver dans un temps très court à résorber les arriérés judiciaires des juridictions situées dans ces provinces et les préparer à répondre de manière efficace aux nombreux litiges fonciers et familiaux, en veillant au plus grand respect des droits humains fondamentaux de chaque partie concernée.

Il s'agissait d'un projet d'appui à la justice, qui s'inscrit en complémentarité avec celui d'assistance judiciaire, également soutenu et coordonné, par le HCR et mis en oeuvre par plusieurs ONG burundaises et internationales (International Law Group, Ligue Iteka, etc.).

A partir de la mi-novembre 2001, RCN renforça donc son appui à la justice de base dans 7 provinces frontalières avec la Tanzanie. Ce programme consolidé gravitait autour des 4 axes inter complémentaires suivants: 1) formation du personnel judiciaire et administratif de base, 2) mise à leur disposition des textes juridiques dans les domaines de leur pratique quotidienne traduits en kirundi, 3) appui logistique aux juridictions de base, et 4) appui au transport des parquets et tribunaux dans le cadre de l'instruction et l'exécution des jugements.

Ce programme commença à titre pilote en province de Muyinga en novembre 2001 et s'est implanté de manière progressive dans les provinces de Muyinga, Kirundo, Ruyigi, Cancuzo, Rutana, Makamba et Bururi.

RCN a donc placé le cœur de son action au niveau de la justice de proximité. A ce

niveau, les litiges les plus nombreux concernent le partage de la terre. Les litiges fonciers sont portés par la partie concernée devant les autorités de proximité : bashingantahé, magistrat du Tribunal de Résidence, administrateur, qui les résolvent tantôt à partir de la coutume, tantôt à partir de la loi, d'une perception subjective de la « justice » ou en fonction de ce que souhaite la partie offrant le plus ...

Malgré l'application effective d'un cessez-le-feu, le nombre de litiges dans le domaine foncier ne pourra se stabiliser dans un avenir proche. En effet, les déplacés, les réfugiés, les rapatriés, les démobilisés, sont autant de catégories de population qui vont requérir une sécurité juridique de leurs droits de propriété. Ce droit s'avère vital, pour eux et leurs familles car il leur permet d'assurer leur sécurité alimentaire. Il s'agit d'un enjeu auquel RCN souhaite apporter sa modeste contribution.

En 2002, RCN a réalisé une enquête sur les problèmes rencontrés par les praticiens (tant traditionnels - les bashingantahé - que classiques - les magistrats) dans les domaines foncier, successoral et familial, et les solutions juridiques apportées. Les résultats de l'enquête avaient servi à la conception de cours dispensés à l'intention des magistrats du Tribunal de Résidence (TR), assesseurs et personnel administratif de base, de neuf provinces frontalières.

Conséquemment aux recommandations de la première enquête, RCN a souhaité approfondir sa recherche sur ce domaine, et vient de réaliser une étude intitulée : « Etude des pratiques en droit foncier en vue de leur harmonisation ». En effet, la multiplicité actuelle des réponses données aux justiciables, voire leur caractère contradictoire, nuit à la sécurité juridique

et à la qualité des jugements. Et, de fait diminue la portée de la justice dans sa fonction de régulation sociale.

Voici les différentes constations qui découlent de cette étude :

Le problème des terres des réfugiés.

C'est un problème d'une extrême complexité qui oppose des protagonistes qui ne sont pas responsables de la situation. L'un a abandonné sa terre pour protéger sa vie, l'autre, attiré par ces terres disponibles, a pris sa place. Comment les départager ? Après avoir observé que les intérêts des uns et des autres étaient légitimes, nous en avons conclu que seule l'application du droit permettait de sortir de l'impasse. Au demeurant, et au delà des considérations idéologiques, c'est en réalité la seule solution possible compte tenu des circonstances.

L'étude recommande donc le respect des droits acquis dans le respect de la légalité, sans toutefois perdre de vue l'objectif fondamental qui est le retour à la paix et la réconciliation. C'est pourquoi la recherche d'une solution à l'amiable doit être une préoccupation constante.

En tout état de cause, pour une meilleure préparation à la réinstallation des réfugiés qui pourraient éventuellement se retrouver dans la catégorie des sans-terres une fois rentrés d'exil, le Gouvernement burundais devrait sans tarder commencer l'aménagement des terres disponibles récemment recensées.

Notons que, du point de vue des droits fonciers, les réfugiés de date récente ne rencontrent pas de problèmes qui exigent des solutions particulières. Même les cas de « remariages » des rapatriés en terre d'exil ne peuvent justifier une dérogation au principe de la monogamie.

BURUNDI

La même observation s'applique aux personnes déplacées.

La gestion des terres domaniales.

La gestion des terres domaniales soulève des passions. La population se plaint de la cupidité des nantis et de leur cynisme. Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de mettre fin à ces abus, lorsqu'il s'agit de proposer des solutions concrètes, des hésitations subsistent.

Pour notre part, nous basant sur le caractère exceptionnel des cessions et des concessions qui ne doivent et ne peuvent résoudre le problème de la pénurie des terres au niveau individuel, nous recommandons d'associer les Bashingantahe aussi bien au niveau communal qu'au niveau national lors de l'attribution des terres domaniales. La compétence devrait revenir à une autorité nationale. Par ailleurs, les terres irrégulièrement attribuées devraient être récupérées par le biais de la sous-commission « terres ».

Le cas spécial des marais est également fort controversé. Les populations contestent les droits de l'Etat et des communes. Les particuliers eux-mêmes se divisent en deux camps pour élever des prétentions sur le même marais : le camp de ceux qui l'ont aménagé et celui des propriétaires des contreforts qui surplombent les marais.

Mais si l'on va au fond des choses en distinguant les grands marais et les petits marais d'une part, les bas-fonds et les marais d'autre part, la situation se décline. En se basant sur cette distinction, il y a lieu de reconnaître les droits de l'Etat sur les grands marais en sa qualité de garant de l'intérêt général et de consacrer les droits des particuliers sur les petits marais. A ce propos, il conviendrait de délimiter les bas-fonds et les marais, les premiers appartenant au propriétaire des contreforts, les derniers, à ceux qui les ont aménagés.

Les expropriations.

Les personnes interrogées admettent sans problème les expropriations lorsqu'elles sont justifiées. Ils citent couramment la construction des routes, des écoles, des hôpitaux.

Ce qu'ils refusent, ce sont les

expropriations abusives, soit parce qu'elles ne sont pas nécessaires, soit parce qu'elles couvrent une opération irrégulière au profit de personnes qui ne sont pas les plus nécessiteuses.

L'étude a montré que les lois en la matière sont satisfaisantes. Se pose alors un problème de mise en œuvre de ces lois. Dans ce cadre, il faudrait récupérer systématiquement les terres lorsque les cessionnaires ou concessionnaires n'exécutent pas leurs obligations ; associer la population au processus d'expropriation ; prévoir une indemnité juste et préalable de préférence en nature (parcelle de rechange) et des frais d'installation ; s'assurer que priorité est donnée aux expropriés pour récupérer leur terre en cas de désaffectation, comme le prévoit l'article 427 du Code Foncier.

Le problème des Batwa sans terres.

Traditionnellement, les Batwa vivaient de la poterie. Mais le déclin de celle-ci les accule à une reconversion difficile à l'agriculture ou aux autres métiers.

Les pouvoirs publics devraient les y aider. A partir des enquêtes, les pouvoirs publics devraient initier les actions suivantes : la conception et l'exécution d'une politique volontariste d'insertion au niveau national ; la distribution prioritaire des parcelles aux Batwa sans terre sous forme de concessions destinées à être consolidées si l'intéressé manifeste un attachement suffisant à sa nouvelle terre ; l'encadrement des Batwa en matière d'artisanat.

Les paysannats.

D'après ce système, toutes les terres appartiennent à l'Etat et leurs exploitants ne sont que des détenteurs précaires à vie. Pour cette raison, le système est critiqué par les personnes concernées.

A priori, rien ne justifie le maintien de ce système. D'où le bien-fondé de leurs revendications. Il faudrait consolider leur droit en propriété mais dans le même temps sensibiliser la population sur les prérogatives de l'Etat en sa qualité de gestionnaire attitré du patrimoine foncier national.

Les successions.

L'ouverture de la succession est à l'origine d'un nombre très important de litiges. Les contestations portent sur les droits de succession des filles ; les droits des enfants naturels dans la succession de leur grand-père maternel ; le statut de la femme survivante ; les droits des enfants de lits différents ; les droits de l'enfant adoptif ; le partage et la liberté de tester.

La coutume excluait de la succession la fille car, selon le système patrilinéaire, elle ne perpétuait pas la famille. Mais les mentalités évoluent dans le sens de l'égalité. Les seules résistances concernent la propriété familiale où le courant dominant résiste à l'idée de partage égal.

Cependant, ces obstacles ne doivent pas nous faire perdre de vue que le principe de l'égalité est devenu un principe universel. C'est pourquoi les tribunaux de résidence devraient consacrer ce principe en cette matière, préparant ainsi le terrain à une loi totalement égalitaire.

Le problème des droits des enfants dans la succession de leur grand-père maternel est lié au précédent. Si l'on reconnaît des droits successoraux aux filles, il est logique qu'elles les transmettent à leurs enfants surtout lorsque ceux-ci sont de père inconnu.

Le statut de la femme survivante varie selon les cas. Lorsqu'elle a des enfants, elle bénéficie de la coutume, qui lui est favorable. Elle prend pratiquement la place de son mari décédé et exerce les mêmes droits. Mais sa situation est plus précaire lorsqu'elle n'a pas d'enfants, alors qu'elle devrait avoir des droits liés à sa qualité de conjoint survivant.

Les droits des enfants de lits différents posent également problème. Traditionnellement, lorsque les mères occupaient la même propriété, les enfants se la partageaient plus ou moins équitablement. Mais lorsque les mères avaient été installées sur des parcelles différentes, les droits de leurs enfants se limitaient à une parcelle. Cette coutume est acceptable lorsque son application n'aboutit pas à une injustice flagrante.

Par ailleurs, la polygamie étant maintenant interdite par la loi, le problème se posera de plus en plus en terme de droits respectifs des enfants naturels et des enfants légitimes. D'où la nécessité de consacrer sans ambiguïté le

BURUNDI

principe de l'égalité entre les enfants. En effet le problème demeure puisque la plupart des enfants naturels ne sont pas reconnus par leur père. Un début de solution se trouve dans la reconnaissance des droits successoraux des filles, puisque dans ce cas, ces enfants n'héritent que de leurs mères.

Le même principe d'égalité est valable pour les enfants adoptifs. Mais les Tribunaux de Résidence opèrent, à juste titre, la distinction entre l'enfant recueilli et entretenu par une famille sans les formalités d'adoption et l'enfant effectivement adopté. Le premier ne recueille que les biens que son bienfaiteur lui donne ou lui lègue de son vivant. En revanche l'enfant adoptif dispose des mêmes droits que l'enfant légitime. Cette jurisprudence est conforme à la loi.

Il en est de même de la jurisprudence des Tribunaux de Résidence qui consacre le principe selon lequel nul ne peut être contraint à rester dans l'indivision, ce qui rejoint également la coutume.

Enfin, le principe de la liberté de tester est reconnu. Des hésitations concernent plutôt les limites de cette liberté. Mais l'équité et le principe d'égalité des enfants tendent à limiter la liberté de tester. Comme le prévoient les législations modernes, le partage effectué par le père devrait être revu lorsque chacun des enfants n'a pas obtenu un minimum, appelé « réserve ».

Les conflits traditionnels.

Ils portent surtout sur la fiabilité des modes de preuve ; la prescription trentenaire ; les servitudes de passage ainsi que la propriété du sol et la propriété du dessus.

La fiabilité des modes de preuve traditionnels pose le problème: le témoignage par exemple, mode de preuve traditionnel. Il est donc recommandé d'aménager des moyens de preuves plus sûrs mais qui soient accessibles pour tous comme le bornage systématique des propriétés avec des arbres pérennes.

La prescription trentenaire permet de mettre fin à l'incertitude des moyens de preuve traditionnels. Le concept semble bien connu des juges des Tribunaux de

Résidence et l'on ne peut que s'en féliciter.

Les servitudes de passage sont bien connues en droit coutumier et les juges rappellent à l'ordre les récalcitrants, ce qui est conforme à la loi.

Concernant la propriété du sol et la propriété du dessus, d'après la tradition, les deux « propriétés » n'ont pas nécessairement le même titulaire. Les Tribunaux de Résidence semblent adhérer à cette façon de voir. Pourtant, le code foncier est catégorique, la propriété du sol emporte la propriété du dessus. Il faut donc se conformer à la loi.

Les conventions entre particuliers.

Les principales conventions qui occasionnent des contestations sont la vente et la donation.

Les problèmes en rapport avec la vente concernent la vente de la chose d'autrui, l'accord préalable du conjoint ou de la famille du vendeur, le droit de préemption et la vente d'une chose indivise.

Ces problèmes sont liés à l'incertitude planant sur les droits fonciers, concernant aussi bien la délimitation de la propriété que les titulaires. Ils sont également liés au caractère familial de la propriété qui ne fait plus l'unanimité.

Les tribunaux décident que la vente de la chose d'autrui est nulle, se conformant ainsi au droit moderne et à la coutume. Mais ils innovent par rapport au droit écrit en contraignant le vendeur, dans la mesure du possible, à transmettre à l'acheteur une parcelle équivalente. C'est une solution originale et équitable. La vente d'une chose indivise est à rapprocher du premier cas lorsque la partie vendue ne tombe pas dans le lot du vendeur. Les mêmes solutions peuvent être préconisées.

L'accord préalable du conjoint prévu par la loi est une condition de validité du contrat. Par contre, l'accord préalable de la famille ne fait plus l'unanimité. Nous avons suggéré d'opérer la distinction traditionnelle entre la propriété familiale et la propriété personnelle acquise par ses propres moyens et d'exiger l'accord pour la première. Le caractère familial constitue, en effet, un garde-fou vu les

risques d'aliénations irréfléchies qui pénalisent le ménage. La même distinction peut être faite pour le droit de préemption.

Les donations, quant à elles, soulèvent le problème de leur révocation et celui des donations en faveur des filles. Dans l'un et l'autre cas, la jurisprudence des Tribunaux de Résidence est irréprochable. Elle confirme le principe de l'irrévocabilité des donations et valide des donations en faveur des filles même lorsqu'elles ont pour objet une propriété foncière, battant ainsi en brèche les pratiques discriminatoires à l'encontre des filles en ce domaine.

Cette étude aura confirmé la diversité des réponses données aux problèmes fonciers les plus courants. Elle avance des pistes de solution en vue de leur harmonisation. Mais, compte tenu du temps imparti aux enquêtes, les données recueillies ne peuvent pas autoriser de tirer des conclusions définitives, commune par commune, et thème par thème. Par exemple, si deux cas de jurisprudence sur trente dépouillés par commune concernent la succession des filles et confirment le principe d'égalité, il n'est pas permis de conclure à l'égalité des filles et des garçons car d'autres cas non consultés décident peut-être en sens contraire. Mais il reste que, reportées au niveau national, les informations recueillies autorisent des conclusions générales.

Des études plus fouillées et plus spécialisées devraient être entreprises pour chaque thème afin d'affiner davantage l'analyse.

Conclusion..

Au Burundi, les causes du flottement en matière foncière existent résident tant dans les problèmes légués par les périodes troublées de notre histoire récente, que dans le caractère changeant de certaines traditions.

L'exercice d'harmonisation auquel s'est livré RCN-Burundi autorise à proposer des solutions, lorsque cela est possible, ou tout au moins des pistes à explorer pour chaque thème.

Equipe RCN Justice & Démocratie,
Burundi.

CONGO

Le point géopolitique - RDC

En exécution de l'accord de paix intercongolais signé le 17 novembre 2002 à Pretoria entre le gouvernement congolais, les mouvements rebelles et l'opposition politique non armée, un gouvernement de transition a été installé depuis le 30 juin 2003. Cet accord met fin à une guerre de quatre ans qui aurait fait environs 3 millions de victimes. Les gouvernements rwandais et angolais avaient, au préalable, accepté de retirer leurs troupes de l'est du Congo-Kinshasa.

Grâce à la signature d'un accord sur la gestion de la future armée nationale, la formation du nouveau gouvernement de transition a été rendue possible. Tous les anciens belligérants y sont représentés, et chaque mouvement s'est vu attribuer un certain nombre de portefeuilles ministériels.

Le président Joseph Kabila, les quatre Vice-présidents et le gouvernement ont commencé à préparer les élections générales prévues pour 2005. Cependant plusieurs acteurs dénoncent les retards déjà encourus risquant de mettre à mal le calendrier établi : récente mise en place de la « territorialité » - gouverneurs et autorités décentralisées -, constitution de l'armée réformées ; l'ouverture du débat sur la nationalité ; la problématique du Kivu... Début juin, la prise de Bukavu par des rebelles proches du Rwanda a déstabilisé le pays entraînant plusieurs foyers de violence.

En Ituri, la situation reste très tendue même si les milices tribales, instrumentalisées par les « ex-belligérants » ont signé un accord de désarmement. Pour sa part, la Monuc est parvenue à sécuriser une partie de Bunia et centre ses troupes dans l'Est du Congo grâce à l'amélioration sécuritaire dans le reste du pays.

Enfin, la Cour Pénale Internationale a décidé fin juin 2004 de mener sa première enquête sur la situation au Congo depuis juillet 2002.

D.A.



En 2003 s'est tenu le colloque intitulé : « *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et régime immobilier et régime des sûretés au Congo : Trente ans après quel bilan ?* » Le Professeur Vincent KANGULUMBA nous en livre les propos.

« Le bilan de 30 ans de lois foncières au Congo »

« *Hata, hata dia ngani. Mankondo, mankondo ma meni* »

« Si la bananeraie [les bananes] m'appartien[nen]t, cependant la terre ne m'appartient pas »

Proverbe Suku (RDC)

Les questions relatives à l'accès à la terre sont dans la plupart des cas des questions essentielles qui peuvent mener à toutes sortes de situations : crises et conflits par là ; pauvreté, richesse, pouvoir et assujettissement par ici...

De tout temps, l'existence de l'homme est liée à la terre et à ce qui sort de la terre. Celle-ci revêt une importance capitale dans la vie de l'homme et de la société tant qu'elle est source du développement économique. La terre est donc le pouvoir dans la mesure où elle tient : l'agriculture, l'élevage, l'habitation, les ressources minières et elle configure aussi l'étendue du pouvoir d'un Etat (territoire).

Que des guerres, des conflits autour de l'appropriation ou la maîtrise du sol (1) ! La quête de la terre, non seulement des terres fertiles, est toujours un problème social crucial (2).

En effet, d'après la mythologie malgache, "la terre est la femme du créateur". Mieux, elle est la première femme du créateur. Elle nourrit les vivants et les morts. D'où, souvent, les expressions "terre nourricière", "terre-mère", "*likambo ya mabele*", (question de racine, allusion à l'endroit où l'on enfouit le nombril) pour dire "pays natal". La terre est à l'origine de tout « *Mabele, mokonzi* » dit-on et chante-t-on en lingala (la terre est pouvoir). Elle est le plus grand bien hérité des ancêtres. C'est le lieu où reposent les esprits des ancêtres et sur lequel se réalise la communion des vivants et des morts. Toutes ces représentations fondent les attributs fonctionnaliste et essentiel ainsi que le caractère sacré de la terre.

Plus récemment, le problème s'est posé avec l'inhumation du corps de M. Arafat. En effet, si l'on peut vivre et mourir n'importe où mais l'on ne peut pas être enterré n'importe où et n'importe comment. Ceci n'est pas seulement d'une vue internationale ou conflictuelle : au Bas Congo, chaque clan a son cimetière. Il n'est pas possible pour un étranger d'être enterré dans un cimetière d'un clan déterminé, sauf, à titre provisoire. Le cimetière est un « vestige et une preuve historique » de la possession ou de la jouissance des droits sur une portion des terres héritée de ses ancêtres. Pareils cas sont légions, notamment dans le Kivu montagneux.

Au Congo, point n'est donc besoin de démontrer, par des grandes théories, ce que représente la terre sur le *plan social* et *économique* avec ses répercussions sur le *plan politique*. Nous pensons ici à l'importance du contentieux immobilier dans les villes et celui foncier coutumier, à l'intérieur du pays, lequel est fortement lié à l'exercice du pouvoir coutumier. Peut-on raisonnablement et efficacement résoudre les conflits fonciers coutumiers (3) sans envisager au préalable le règlement de la question du pouvoir coutumier lui-même ?

CONGO

Le régime foncier en droit congolais a une histoire, son importance (4) et il a connu une certaine évolution (5). Celle-ci a culminé avec la « loi Bakajika » (Constitution de 1964, dite de Luluabourg) qui consacre la propriété foncière de l'Etat en excluant toute appropriation privée du sol et du sous-sol congolais. C'est autour de ce principe clé que le régime foncier congolais est bâti avec toutes les conséquences possibles sur les droits que peuvent détenir les particuliers et qui sont désormais désignés par le terme de "concession" (perpétuelle ou ordinaire). Il s'agit des droits de jouissance autonome que la loi du 20 juillet 1973 reconnaît ainsi aux particuliers relativement au fonds qui est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat (article 53 de la loi).

Par ailleurs, le droit congolais a opté pour le système d'immatriculation et de la publicité foncière, hérité de l'Act Torrens : en effet, la propriété immobilière n'existe et n'est transmise légalement que par l'établissement d'un certificat d'enregistrement constatant ce droit (art. 219 et s. de la loi). Tout autre mode de création ou de transmission des droits réels immobiliers est inopérant à constater l'existence légale de ces droits.

Tels sont les principes-clés qui guident le régime foncier et le régime immobilier en droit congolais.

Cependant, le statut de la terre, plus que l'accès, a toujours été d'un grand débat en RDC surtout depuis l'époque coloniale. L'on peut se rappeler les régimes de terres de l'époque coloniale qui distinguaient les terres domaniales, le domaine de la couronne, les terres vacantes et les terres indigènes. Mais comment les autorités coloniales ont-elles pu aborder et réglementer la question foncière ? Et plus près de nous, après l'indépendance, comment les autorités politiques se sont-elles prises pour régler non seulement la question mais surtout la gestion de l'accès et du statut de la terre ?

La loi foncière du 20 juillet 1973 constitue l'une des plus importantes et des plus remarquées réformes en droit congolais par le fait qu'elle proclame le sol et le sous-sol congolais propriété de l'Etat congolais. Les particuliers n'ont plus désormais, sur le fonds (parcelle de terre), qu'un droit de jouissance dénommé « concession ». La propriété du sol est dès lors envisagée séparément de celle des biens immeubles qui y sont incorporés et qui doivent être constatés ou établis par un certificat d'enregistrement.

Cette loi a été qualifiée de « révolutionnaire ». Mais a-t-elle réussi sa « révolution » ? A-t-elle atteint ses objectifs sur le plan social, économique et politique ? Sinon, pourquoi ?

Les droits relatifs aux biens, tout comme les droits privés de la personne, sont des droits qui sont rattachés à la culture et aux mœurs des gens. Et lorsque nous parlons des mœurs, nous avons à



Photo : Charlotte VAN DER HAERT

l'esprit les coutumes ou traditions. Cela étant dit, peut-on penser changer la tradition à coups de décrets, d'ordonnances ou de lois ?

Dans la législation foncière congolaise subsistent, ce qui est logique, la conception de la propriété telle que conçue et même vécue selon la coutume et celle issue ou héritée du code civil belge [et français]. L'une est communautaire et l'autre est individualiste. La loi proclame la terre comme propriété exclusive, imprescriptible et inaliénable de l'Etat. Les particuliers ne peuvent y avoir qu'un droit de jouissance perpétuelle pour les Congolais et temporaire mais renouvelable pour les étrangers. Elle n'est plus susceptible de propriété privée ? Le sol congolais, du moins le domaine privé de l'Etat, est géré par un fonctionnaire de l'Etat, le Conservateur des Titres immobiliers. Le droit de propriété immobilière ou le droit de jouissance foncière n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement établi et délivré par l'Etat, par l'entremise du Conservateur des Titres immobiliers.

Or, d'après la coutume, qui est une des sources principales du droit au Congo, la terre appartient aux ancêtres et elle est gérée par des personnes attitrées (Mwami, Chef coutumier, Chef de clan). Mais cette coexistence est-elle vécue en droit congolais, 30 ans après la promulgation de la loi foncière ?

Combien sont-ils les Congolais qui ont le titre légal de propriété requis (certificat d'enregistrement) ? Sont-ils propriétaires de leurs biens immobiliers ou bénéficient-ils du droit de jouissance sur le fonds occupés par eux ? Comment gérer la circulation concomitante des anciens titres de propriété (supprimés) ou de jouissance foncière (livret de logeur et autres) avec le certificat d'enregistrement ? Combien sont-ils à avoir obéi à l'article 390 de la loi qui pose le principe de la conversion des anciens titres de

« ..., le droit congolais a opté pour le système d'immatriculation et de la publicité foncière, hérité de l'Act Torrens: en effet, la propriété immobilière n'existe et n'est transmise légalement que par l'établissement d'un certificat d'enregistrement constatant ce droit (art. 219 et s. de la loi). Tout autre mode de création ou de transmission des droits réels immobiliers est inopérant à constater l'existence légale de ces droits. »

« Or d'après la coutume, qui est une des sources principales du droit au Congo, la terre appartient aux ancêtres, et elle est gérée par des personnes attitrées (Mwami, Chef coutumier, Chef de clan). »

CONGO

propriété ?

Toutes ces considérations, et bien d'autres encore, ont retenu notre attention pour y consacrer des grandes réflexions pouvant mener à des réformes plus appropriées. C'était à l'occasion du Colloque que nous avons initié et dirigé du 18 au 19 juillet 2003 à Kinshasa, avec la contribution des spécialistes et des milieux professionnels intéressés et dont les actes ont fait l'obligation de publication, grâce au soutien financier de l'UE et du RCN Justice et Démocratie.

Pour la première fois en droit congolais, nous avons procédé à l'évaluation de la loi foncière dans ses principales ressources, c'est-à-dire en rapport avec les mesures légales d'exécution, la jurisprudence, la pratique sociale, l'administration et la doctrine. Cette démarche tendait, à relever non pas ce qui a été fait mais plutôt à voir si cela a servi à quelque chose et, dans le cas contraire, comment faire pour que la loi (re)trouve tout son sens, c'est-à-dire, son efficacité et sa légitimité. Des pistes de réforme y sont proposées.

Les axes essentiels de la réflexion et les suggestions ont porté sur :

l'évaluation légale ;

l'évaluation jurisprudentielle ;

l'évaluation technique et administrative

l'inventaire des contributions doctrinales sur la loi du 20 juillet 1973, le tout sur les 30 ans d'existence de la loi ;

enfin, un rapport comportant des suggestions et propositions des formes.

La conclusion à laquelle nous avons abouti est que si la loi du 20 juillet 1973 dans sa philosophie répond bien aux mentalités congolaises, dans son application, elle est moins un instrument de sécurité juridique que source de conflits, générés par ceux-là mêmes qui sont censés lui donner toute sa valeur : les autorités administratives et coutumières, les affaires foncières, les cours et tribunaux, les différents ministères intéressés par le foncier et l'immobilier. De même, la population semble ignorer les ressources de cette loi. Alors que faire ?

Nous avons recommandé que les mesures d'exécution soient effectivement prises et appliquées notamment le statut des terres coutumières ; que la Cour Suprême de Justice, dans les cas qui lui sont déferés, et en vertu de la mission lui dévolue par la loi, tâche d'uniformiser la jurisprudence ; que les autorités politiques et administratives s'abstiennent d'interférer dans ce domaine, que les Services des affaires foncières, notamment le cadastre, soient dotés des outils de travail adéquats, et performants, et que la situation financière des agents de l'Etat (tous confondus) soit améliorée ; que les Universités réservent une place de choix au cours de droit coutumier disparu de leurs programmes depuis la fin des années 70 ; que la loi soit continuellement vulgarisée par des séminaires, des émissions radiotélévisées, des colloques ou campagnes de sensibilisation.

La très grande utilité et l'intérêt de cet ouvrage, à la fois théorique et pratique, d'autant qu'il s'agit d'un premier exercice d'évaluation législative en droit congolais, ont été traduits par l'accueil et les encouragements reçus de tous les milieux impliqués dans la gestion de la loi foncière. Il est disponible en contactant l'auteur qui réitère ses remerciements à RCN Justice et Démocratie pour son soutien et sa collaboration.

Vincent Kangulumba Mbambi

Professeur à l'Université de Kinshasa

Avocat au Barreaux de Bruxelles et de Kinshasa/Gssombe

Rédacteur en chef de la Revue de Droit Africain (Bruxelles)

(1) Il en est ainsi du conflit du Moyen Orient (Israël c. Palestine) au-delà du problème d'accessibilité à l'eau. Les conflits fonciers au Zimbabwe, en RDC (Kivu, Bas-Congo, Kinshasa, notamment).

(2) LUKOMBE NGHENDA, *Droit civil : les Biens*, PUFC, Kinshasa, 2003, 1059 p. ; - KIFWABALA TEKILAZAYA, J.-P., *Droit civil. Les droits réels fonciers*, PUL, Lubumbashi, 2003, 460 p. ; - LAPIKA DIMONFU, (dir.), *Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique centrale. Actes de la rencontre des sociologues et anthropologues de l'Afrique centrale*, Kinshasa 27-29 juin 1988, CERDAS, Kinshasa, 1988, 223 p. ; - MUGANGU MATABARO, S., *La gestion foncière rurale au Zaïre. Réforme juridique et pratique foncière locale. Cas du Bushi*, Académie-Bruylant, Louvain-la-Neuve, Karthala, Paris, 1997, 341 p. ; - V. KANGULUMBA MBAMBI, *Droit civil : les Biens*, Faculté de droit, UNIKIN, 2è éd., 2003-2004, 286 p.

(3) Voy. LAPIKA DIMONFU, B. et KIYULU N., « Les enjeux fonciers et les conflits e République démocratique du Congo », in *La loi du 20 juillet 1973, op. cit.*, pp. 161-169 ; - LAINGULIA NJEWA et KANGULUMBA MBAMBI, V., « Conflits des pouvoirs coutumiers et conflits fonciers dans le territoire de Lubero (Nord-Kivu) », *idem*, pp. 171-180.

(4) Voy. LUMPUNGU KAMANDA, « Le régime foncier au Zaïre et son incidence sur le développement agricole », *Cahiers économiques et sociaux*, IRES, PUZ, Kinshasa, Vol. XI, n° 3 et 4, 1973, pp. 55 et s.

(5) Voy. pour les développements, KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit civil, Vol. II*, PUZ, 2è éd., Kinshasa, ; - KENGO WA DONDO, *De l'acquisition et de la transmission des droits immobiliers en droit zaïrois*, Mercuriale, Cour Suprême de Justice, Kinshasa, 1980, pp. 5-22.



Photo: Charlotte VAN DER HAERT

CONGO

Il n'est pas toujours évident pour le juge d'un Tribunal de Paix de se positionner entre le droit positif et le droit coutumier. En effet en milieu rural, celui-ci sert généralement à argumenter le jugement. Mais les arguments qu'il propose ne sont pas toujours en adéquation avec le droit positif. Jacques BABA MONSEIGNE, juge au Tribunal de Paix de Boma, témoigne .

L'importance du droit coutumier pour traiter les litiges fonciers dans les Tribunaux de Justice de Paix

Le juge Baba officie comme juge au Tribunal de Paix de Boma. Les cas de litiges fonciers portés devant le Tribunal de Paix y sont rares car nous fonctionnons en milieu urbain où l'enregistrement du droit d'usage est davantage usité. En effet, il faut savoir que dans le domaine foncier, le Tribunal de Paix s'occupe des litiges au niveau du droit coutumier, alors que les litiges au niveau du droit foncier positif sont traités par les Tribunaux de Grande Instance (art. 110, in fine de l'alinéa 1^{er}).

Néanmoins, comme le juge Baba nous l'explique, la plus grande difficulté lors d'un conflit foncier est pour le juge de se positionner entre le droit positif et le droit coutumier

De plus, il s'agit de conflits individuels ou collectifs ; et la compétence territoriale n'est pas d'ordre public, mais d'ordre privée. Ce qui fait que les parties peuvent choisir un tribunal urbain pour traiter des conflits ruraux.

Pour régler ces litiges, le juge du Tribunal de Paix se réfère à la coutume qui est une source de droit pour autant qu'elle se conforme au droit positif.

Pour l'aider dans sa démarche, il recourt aux adages coutumiers. Ceux-ci sont de la compétence des juges accesseurs (notables ayant une très bonne connaissance en coutume). Ces adages servent à la motivation du jugement. Car sans eux, les jugements seraient sans valeur. Exemple d'adage : « le fleuve à zigzagué simplement parce qu'il n'avait pas de maître pour que sa ligne soit droite ».

Pour régler les litiges fonciers, le juge peut aussi faire appel à d'autres « aides » que les adages. Il y a la présentation de l'arbre généalogique en commençant par le 1^{er} ancêtre. On peut aussi recourir aux voisins. Qui sont-ils ? Mais il y a aussi des signes comme les arbres que le 1^{er} ancêtre a planté. Enfin, il y a la désignation de l'endroit où sont enterrés les ancêtres, la localisation du cimetière.

Toutefois, il existe des adages auxquels on ne peut se référer car ils sont contraires à la loi écrite. Le coutumes qui accordent un droit de propriété sont un souci majeur. Elles sont contraires au droit positif car seul l'Etat congolais est propriétaire.

Ainsi, certaines personnes vivent toujours avec la vision d'être



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

Le juge Jacques BABA MONSEIGNE

propriétaire de la terre, réconfortées par la coutume qui leur accorde ce droit. Il faut leur faire comprendre qu'ils sont des titulaires d'un droit de jouissance sur le fond.

Ce problème se pose principalement chez les chefs coutumiers qui réalisent qu'ils ne sont pas propriétaires de leurs terres. Ainsi lorsqu'un conflit oppose deux individus (deux clans), cela a des répercussions sociales désastreuses. Les gens d'un même village peuvent en arriver à ne plus se parler, allant même parfois jusqu'au crime de sang.

Comme on le voit, le droit coutumier n'est pas un droit établi comme le droit écrit. La résolution des litiges fonciers lorsqu'ils relèvent de la coutume passe souvent par l'appréciation du juge.

Interview de Pascaline ADAMANTADIS & Pierre HERBECQ,

Texte Dimitri ANDRE.

CONGO

Depuis quelques mois, l'actuel Gouverneur de Kinshasa, Jean Kimbunda, a lancé l'opération "coup de poing" destinée à redonner à cette ville sa robe d'antan et faisant respecter les règles sur la protection du domaine public. Claude B. NYAMUGABO nous explique la teneur de cette action.

Opération "coup de poing", Kinshasa à nouveau la belle

La crise multiforme que traverse la RDC n'épargne pas Kinshasa, la capitale. Pourquoi ? Le commun des mortels répondrait en disant : « le poisson commence à pourrir par la tête ». Cette affirmation est discutable parce que certaines personnes tirent leur épingle du jeu dans cet état de choses. Les sociétés de communication installées en RDC ne contrediraient pas cet avis. Le nombre des chantiers en construction ou les belles Jeeps 4x4 dans nos rues balayent également la thèse de ceux qui pensent que Kinshasa va très mal. Et pourtant, l'homme de la rue, mais avisé, persiste et dit que Kinshasa n'est plus le miroir du Congo, mais son mouloir.

Comment diagnostiquer le mal kinoise ou du moins le mal dont souffre Kinshasa ? Tout dépend de la spécialité du diagnostiqueur. Le juriste, le sociologue, l'économiste, ... n'utiliseront pas la même méthode pour ce faire.

Je pose ce diagnostic en m'appuyant sur l'adage qui dit : « L'habit ne fait pas le moine, mais l'on reconnaît le moine par son habit ». En d'autres termes, l'apparence extérieure ne fait pas Kinshasa, mais l'on reconnaît l'état de Kinshasa par son apparence extérieure. N'est-ce pas que pendant les 10 premières années de Kinshasa après l'indépendance, cette ville s'appelait « Kinshasa la belle » ? Aujourd'hui, à tort ou à raison, d'aucuns la surnomment « Kin la poubelle » ou « Kinshasa la poubelle ». Les gouverneurs qui se sont succédés à la tête de cette ville ces 20 dernières années sont de ceux qui pensent que Kinshasa la belle n'est plus que l'ombre d'elle-même. L'actuel Gouverneur, Jean Kimbunda, a lancé depuis quelques mois l'opération « coup de poing » destinée à redonner à Kinshasa sa belle robe, faisant respecter ainsi les règles sur la protection du domaine public.

L'opération « coup de poing » est une action d'éclat du gouverneur de la Ville - Province de Kinshasa, avec le soutien de la MONUC et du Gouvernement congolais. Elle vise à redonner à Kinshasa sa plus belle robe de jadis. Cette opération se traduit concrètement par la démolition de toutes les constructions anarchiques sur les grandes et petites artères de la ville et l'évacuation de tous objets avec ou sans emprise sur les voies publiques.

En effet, l'opération « coup de poing » vise à faire échec aux comportements de certaines personnes qui utilisent à titre exclusif les dépendances des voies publiques : des vendeurs qui y installent leurs kiosques, des garagistes leurs garages, des pétroliers leurs stations-service, des fleuristes leurs échoppes, des commerçants qui y étalent des marchandises (pneus, planches, cercueils, pierres tombales, lits, chaises, tables, ...) ou qui y installent des poteaux et des panneaux publicitaires ; des personnes qui transforment les dépendances des voies publiques en petits marchés appelés « wenzes »,

en bars, bistrotts appelés « nganda » ou carrément en poubelles.

Bref, à Kinshasa, une couche de la population prend d'assaut le domaine public et ses dépendances pour la satisfaction de ses besoins personnels.

L'opération « coup de poing » tout en étant très saluée par le commun de mortels, témoin des mutations que subit la ville de Kinshasa sur le plan d'ambiance n'enchant pas toute la population kinoise. Une opinion, la négativiste, pense que le Gouvernement et ses partenaires, la MONUC, s'attaquent aux effets et non à la cause. Le paiement des salaires des fonctionnaires, le chômage des personnes en âge de travailler, la misère noire de la population justifie leur position. Leur position se résume en ceci : « laissez les gens se débrouiller comme ils le peuvent parce que vous ne leur donnez pas du travail ».

Une autre opinion, la positiviste, majoritaire d'ailleurs, soutient cette action, car, pour elle, il était grand temps de remettre de l'ordre dans la manière d'utiliser le domaine public. Tout en reconnaissant le caractère fondé de l'argumentaire de l'opinion négativiste, elle se dit « il faut qu'on commence par quelque part, car on ne fait pas une omelette sans casser les œufs ».

Cette opinion partagée de la population kinoise pose le problème de la thérapeutique à lui administrer pour lutter contre la pollution de la ville.

Il est vrai que l'opération coup de poing est un mal nécessaire. Cependant, elle soulève pas mal de questions de droit. Il s'agit

notamment de celle de savoir si la ville de Kinshasa est habilitée à se rendre justice en démolissant les constructions érigées sur la voie publique et en évacuant les objets des particuliers (containers et autres kiosques) entreposés sur les voies publiques.

Et pourtant, les notions de permission et de concession de voirie ne sont plus étrangères à notre droit écrit.

En effet, la voirie publique par terre, c'est-à-dire les routes, les chemins et les sentiers ainsi que leurs dépendances, c'est-à-dire les accotements, les trottoirs, les talus, les plantations, ... font partie intégrante du domaine public de l'Etat. A ce titre, la voie publique est soumise au même régime que tous les autres biens du domaine public de l'Etat. Ces biens, affectés à un usage ou à un service public sont hors commerce. La voie publique par terre ainsi que ses dépendances sont frappées d'indisponibilité. Elles sont donc inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. En principe donc, l'Etat ne peut y constituer un droit de propriété, ni un droit réel autre que la propriété, tels l'usufruit, la superficie, l'emphytéose, l'usage. Cependant, il est admis, suite aux notions de permission et de concession de voirie, que l'Etat puisse tirer profit de son domaine public dont les voies publiques, en admettant que des particuliers



Photo : Charlotte VAN DER HAERT

CONGO

utilisent de façon privative les dépendances de son domaine public. Ainsi, le domaine public de l'Etat qui n'avait jadis que la mission d'intérêt général a égalé aujourd'hui une fonction économique. Il est devenu une source intarissable de génération et de maximisation des recettes de l'Etat. Des particuliers sollicitent et obtiennent l'utilisation exclusive des portions des dépendances des voies publiques par terre soit en vertu d'une autorisation, soit en vertu d'un contrat d'usage précaire et révocable ad nutum avec l'Etat ou son représentant. Ils occupent donc ces dépendances en vertu d'un titre juridique appelé autorisation de voirie ou concession de voirie et moyennant une taxe ou redevance, versée au trésor.

Il arrive cependant que d'autres particuliers occupent et utilisent à titre exclusif des dépendances des voies publiques sans autorisation ni contrat. Ces utilisations sont qualifiées d'irrégulières et d'illicites.

Il est des cas ... où, tout en étant autorisé ou tout en ayant signé un contrat, certaines initiatives de privés ne sont pas compatibles avec la destination des voies publiques.

Dans ce cas, on dit que ces utilisations sont abusives. En résumé donc, les utilisations par des particuliers des dépendances publiques peuvent être régulières et légales, irrégulières et illégales ou abusives.

La cure à administrer pour lutter contre les méfaits de ces utilisations doit être appréciée conformément à la manière dont l'utilisation avait pris naissance.

Elle doit également se conformer aux lois et règles de la RDC.

Revenant à la question soulevée par l'opération coup de poing, celle de savoir si la ville de Kinshasa peut ou doit se rendre justice elle-même, nous tentons d'y répondre en se référant aux lois en vigueur en RDC.

L'ordonnance n° 127-6 du 15 juin 1913 portant règlement sur les constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines renseigne en son article 148 que « les contraventions au plan général d'alignement et le fait d'exécuter n'importe quel travail ou ouvrage de n'importe quelle nature sans en avoir obtenu l'autorisation seront punis, conformément au décret du 14 août 1890, d'une amende qui ne sera pas supérieure à 1.000 francs... Outre la pénalité, le tribunal sera appelé à prononcer, s'il y a lieu, la réparation de la contravention en condamnant le ou les contrevenants à rétablir les lieux dans leur état primitif par la destruction et l'enlèvement des ouvrages illicitement exécutés. A défaut de l'exécution (...) par les intéressés dans les délais prescrits, le service des travaux publics du district sera chargé de cette exécution aux frais des contrevenants... ».

Le Décret du 20 juin 1957 portant urbanisme au Congo belge renchérit en son article 24 en stipulant : « les infractions aux prescriptions des plans d'aménager, aux règles générales d'aménager, à l'art. 20 du présent décret et aux prescriptions édictées en application de l'article 27 de celui-ci, sont punies d'une servitude pénale de deux mois au maximum et d'une amende de 1.000 à 5.000 francs ou d'une de ces peines seulement ».

La destruction et l'enlèvement des ouvrages illicitement exécutés (par des particuliers ou des riverains aux voies publiques) sur les voies publiques dans la ville de Kinshasa devraient et doit s'effectuer conformément à ces dispositions précitées.

Indépendamment de la peine, le tribunal prononce la réparation de l'infraction (si cette réparation est demandée par l'administration et dans les limites où elle est demandée). Le tribunal fixe un délai pour la réparation. En cas d'inexécution totale ou partielle de la réparation dans le délai prescrit, il peut y être procédé d'office, aux frais de contrevenant, soit par la colonie, soit par un entrepreneur que celle -

ci désigne à ces fins.

Comment mettre alors fin aux utilisations irrégulières des dépendances des voies publiques effectuées en vertu d'une autorisation ou d'un contrat ?

L'ordonnance n° 97-327 du 15 octobre 1955 portant publicité extérieure renseigne en son article 15 que toute permission d'établir des dispositifs destinés à recevoir la publicité, telle que définie aux articles 1^{er} et 2 peut être retirée de deux manières.

D'une part par l'autorité qui a accordé l'autorisation après un délai d'un an pour les panneaux et constructions destinés à l'affichage et tous panneaux isolés ou après un délai de 5 ans pour vitrines et constructions publicitaires faisant partie d'un immeuble ou d'une construction étrangère au but publicitaire.

D'autre part par décision du gouverneur de province et en tout temps, lorsqu'il a été constaté par l'autorité qui a accordé l'autorisation soit que les objets pour lesquels une permission a été accordée offrent une gêne pour le public ou pour les voisins, soit que leur état d'entretien laisse à désirer ou enfin qu'ils empêchent la réalisation des travaux d'utilité publique.

La décision est notifiée par pli recommandé. Dans le délai de trois mois suivants cette notification, les objets doivent être enlevés.

Ces dispositions s'appliquent mutatis mutandis à toutes sortes d'utilisations privatives d'une dépendance de la voie publique émanant d'une autorisation unilatérale de l'administration.

Cependant, lorsque l'utilisation émane d'un contrat signé entre l'administration et le particulier, l'administration est tenue de respecter les clauses du contrat, sauf si l'intérêt général la contraint à mettre fin à cette utilisation. Dans ce cas, le particulier a droit à une indemnisation pour le préjudice subi à l'occasion de la résiliation de ce contrat.

Pour mettre fin ou réduire sensiblement la pollution de la ville de Kinshasa, l'application des lois de fond et de forme existantes en la matière s'avère indispensable.

Il s'agit d'abord des règles protégeant le domaine public de l'Etat en général telles l'action en revendication, l'action en responsabilité civile, la mise en mouvement de la police de conservation du domaine public et la règle de l'imprescriptibilité de ce domaine.

Il s'agit ensuite des règles de protection spécifiques aux voies publiques par terre, particulièrement le code de la route, les règles générales d'aménagement en matière d'esthétique, les règles sur la publicité extérieure.

Il s'agit enfin des textes épars réglementant les pratiques d'achalandage, le règlement sur les constructions anarchiques, la réglementation sur la délivrance de l'autorisation de bâtir, etc.

Cependant, cette intervention ne pourra produire les résultats escomptés que si les causes de cette pollution sont connues et combattues. D'aucuns dénombrent trois causes majeures à savoir l'absence d'une politique véritable de l'habitat, l'augmentation incontrôlée de la population et le dérèglement généralisé du fonctionnement de l'appareil administratif national.

Ainsi, le besoin de la révision du décret sur l'urbanisme, vieux de plus de quarante ans, se fait sentir ainsi que l'adoption d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Maître Claude B. NYAMUGABO,
Chargé de Projet Institutionnel,
RCN Justice & Démocratie.

CONGO

Au Congo, une véritable crise juridique est née dans le domaine foncier suite à la confrontation perpétuelle du droit coutumier et du droit positif. Delphin BULAMBO W.N. nous explique comment nous en sommes arrivés à cette situation.

Droit coutumier foncier et droit positif foncier : une cohabitation antagoniste au Congo ?

« Où était l'Etat quand mes ancêtres s'installaient dans cette contrée et qu'ont légué (sic) cette terre à ma tribu ? Je suis une autorité reconnue et respectée de toute ma communauté. Je n'ai pas posé la candidature pour être élue chef et n'ai pas négocié avec quiconque pour le devenir. Je suis

née chef, les ancêtres m'ont investie pour diriger ma communauté et veiller sur ses intérêts selon nos coutumes. De quelle loi veut-on me parler ? De qui dois-je avoir l'autorisation pour céder la terre ? Je n'ai de compte à rendre à qui que ce soit, fût-ce-t-il l'Etat ou ce jeune et prétentieux juge qui vient de m'énerver tout à l'heure ; d'ailleurs il n'a même pas l'âge de mon fils cadet. Et, sans vergogne, il ose dire qu'il me condamne à deux ans de prison pour avoir disposé d'une parcelle de terre au bénéfice d'un congolais. Quelle condamnation ? Pourquoi me laisse-t-il alors rentrer chez moi en toute quiétude. Pourquoi n'ose-t-il pas m'amener en prison ? Je suis chef établie et reconnue, je dispose de mes terres comme je l'entends.

Aussi, que veut-on reprocher à mon fils ? N'est-il pas de la lignée du chef ? Qui peut lui interdire de vendre un lopin de terre, même à mon insu. Ce Monsieur dont il a vendu le terrain n'avait qu'à me voir pour que je lui indique un autre endroit où il pouvait installer sa ferme. J'ai de vastes étendues de terres et mes enfants, en leur qualité de princes, disposent du droit naturel d'en vendre les portions à qui ils veulent ».

Telles sont les vociférations de la dame MFUMU KENTO, Chef coutumier TEKE (1), à sa sortie d'audience du tribunal en matière répressive où elle avait été citée conjointement avec son fils pour complicité de stellionat pour avoir avalisé la vente d'une parcelle de terre appartenant à autrui (2).

Cette calamiteuse confrontation illustre parfaitement la crise juridique née de cohabitation antagoniste de deux systèmes de pensée, le système coutumier traditionnel et le système occidental moderne.

De tous les temps, le domaine foncier a été géré en considération de sa finalité tant économique (source de richesse : chasse, cueillette et agriculture) qu'historico-culturelle (lien avec les ancêtres et la postérité). Ainsi, la terre nourricière

est souvent considérée comme la principale source de revenus pour la communauté qui l'exploite, surtout lorsque aucune autre activité génératrice de revenu n'est développée.

Il s'ensuit que toute nouvelle tentative de gestion foncière qui contrarie le mode de gestion primitivement établi provoque des graves conflits lorsque le virage n'a pas été prudemment négocié.

La croissance économique des sociétés occidentales modernes d'économie libérale fondée sur l'exploitation de toutes les potentialités naturellement offertes à l'homme et la

production de revenus à partir du secteur de services connexes diversifie les sources de revenu et affranchit du modèle primitif de production des richesses, à savoir l'exploitation primaire de la terre.

Les sociétés africaines sont confrontées à cet enjeu. Car, si la terre nourricière a été longtemps la seule source de revenu des communautés africaines majoritairement rurales, il y a lieu de nos jours, et au regard des enjeux et impératifs actuels de développement de retirer prudemment nos communautés rurales et urbaines de ce sentier primitif en lui offrant d'autres modes de production plus adaptés au

temps, notamment la production industrielle, manufacturière ou l'exploitation de services. Ce qui suscitera un nouveau mode de vie et de pensée qui dissipera les interminables conflits fonciers.



Photo : Charlotte VAN DER HAERT

« ... l'intervention des pouvoirs publics devrait être plus ressentie en vue de canaliser et répondre aux aspirations économiques des populations. »

CONGO

Dans les zones de forte densité démographique où les populations vivent principalement de l'agriculture et de l'élevage (à l'Est du Congo en particulier), les prétentions communautaires sur la terre sont naturellement guidées par l'approche économique.

C'est à ce niveau que l'intervention des pouvoirs publics devrait être plus ressentie en vue de canaliser et répondre aux aspirations économiques des populations.

Malheureusement, en RDC, les mécanismes de gestion sociale ou sociétale de l'Etat moderne mis en place n'ont pas fonctionné correctement au point de susciter la méfiance des populations.

Très souvent, l'administration publique concédait des terres à des riches planteurs ou exploitants miniers sans tenir compte des besoins d'une population en forte croissance, ou sans diversifier les sources de production de revenu pour une population qui est demeurée rurale, ou mieux agricole dans sa quasi-totalité.

Et lorsque les victimes de spoliation saisissaient l'organe judiciaire, celui-ci appliquait les règles de droit écrit qui ne protégeaient pas suffisamment les droits des communautés locales ; et les décisions de justice favorables à ces communautés étaient à peine exécutées. C'est le cas au Nord-Kivu et à l'Est de la province orientale où les pauvres paysans étaient facilement évincés par les puissants planteurs et éleveurs dans les zones environnantes de Goma et de Bunia.

En effet, ce mode de gestion tire ses racines dans le système colonial lorsque, guidé par le mercantilisme de l'époque, le colon a premièrement installé des comptoirs pour le ramassage des produits de la faune (ivoire, peaux d'animaux, etc.) et de la flore (caoutchouc, bois, etc.) avant de s'atteler à la mise en valeur effective des terres qui recelaient de richesses minières et agricoles immenses. Ainsi, après avoir "négocié" avec les chefs des communautés autochtones locaux pour la délimitation des terres, il classifiait les terres en terres domaniales et terres coutumières.

Si les terres domaniales étaient la propriété de la colonie et gérées par l'administration qui les attribuait à des sociétés ou à des colons après un avis favorable des chefs locaux ; il en était autrement des terres coutumières qui appartenaient au clan ou à la tribu et dont la gestion était assumée par le Chef ou le notable (par délégation). Seul le Chef pouvait répartir les terres

aux membres de sa communauté.

Dans les communautés sédentaires qui pratiquaient l'agriculture ou l'élevage, la gestion des terres posait toujours des sérieux problèmes dus à une croissance démographique galopante face à l'inextensibilité de l'espace vital pour les populations(3).

Un système foncier calqué sur celui que les Britanniques ont appliqué en Australie fut instauré en reconnaissant les deux catégories de terres, à savoir les terres domaniales et les terres coutumières.



Photo : Charlotte VAN DER HAERT

Cette créolisation juridique a prévalu après l'indépendance jusqu'en 1973 lorsqu'un profond revirement législatif foncier décréta que le sol et le sous-sol congolais devenaient dorénavant la propriété exclusive de l'Etat qui reconnaissait timidement le droit des populations locales sur les terres ancestrales en vue de leur survie (4).

Cette révolution inaugura une ère nouvelle où, mu par les impératifs de développement économique, l'Etat propriétaire

dirigeait le jeu en octroyant des concessions foncières par des titres dits certificats d'enregistrement à ceux qui avaient les possibilités de les mettre en valeur pour une durée déterminée.

Bien que ces concessionnaires n'étaient pas des propriétaires fonciers, il apparaissait clairement que le principe était désormais consacré que "la terre appartenait à celui qui la mettait en valeur et non plus au clan ou à la tribu".

Très vite, les appétits des puissants ont fini par évincer les droits des autochtones sur leurs terres surtout lorsque celles-ci recelaient des matières précieuses ou qu'elles étaient fertiles pour les plantations des produits destinés à l'exportation (thé, café, coton, cacao, etc).

Des conflits entre puissants et faibles furent très vite étouffés et progressivement les terres coutumières se rétrécissaient au fil de temps au point de ne plus supporter la croissance démographique.

L'étroitesse des terres, surtout pour les populations agricoles et éleveurs, fit que les chefs coutumiers instaurèrent un mode de gestion féodal par le paiement de redevances au Chef par ceux dont les familles n'avaient pas de terre, mais qui voulaient cultiver sur ses terres. Ces redevances furent exigées également aux entreprises minières qui exploitaient dans leurs contrées

CONGO

(5). Mises en place suivant le schéma occidental, les instances judiciaires ont quelque peine à concilier des intérêts fonciers opposés lors des conflits qui opposaient les exploitants modernes et les populations locales dont les terres étaient vendues par l'Etat propriétaire à ceux qui répondaient à ses impératifs de développement économique, son cheval de bataille pour la modernité.

La perte de confiance dans la justice moderne n'a pas tardé à apparaître avec ce ressentiment de laissés pour compte développé par les populations locales dont les actions aboutissaient rarement devant le juge moderne qui n'appliquait la coutume que lorsqu'elle ne contrariait pas la loi écrite ; la procédure d'octroi des concessions foncières étant légalement consacrée et protégée.

Les querelles entre communautés locales voisines sur le tracé des frontières séparant leurs terres trouvent rarement une issue définitive et il est fréquemment observé une remise en cause de l'autorité de la chose jugée (6).

En l'absence de tout repère géographique valable qui précise la ligne de démarcation entre deux ou plusieurs domaines, et ne faisant confiance qu'aux modes de preuve formels, le juge moderne dépourvu de tout autre élément fiable d'appréciation a parfois tranché des conflits sans les solutionner correctement et définitivement.

Les frustrations nées de cette justice n'ont fait qu'exaspérer ce manque de confiance au droit moderne par les populations

locales qui, se sentant trahies, recourent de plus en plus à la sagesse coutumière qui, elle non plus, n'offre pas de réelle garantie de paix sociale.

Delphin BULAMBO,

Responsable adjoint du projet Appui institutionnel à Kinshasa,
RCN Justice & Démocratie.

(1) Les TEKE sont installés sur une bonne partie de la cuvette centrale du Congo et le long du fleuve Congo sur ses deux rives. Ils sont considérés comme les autochtones de la ville de Kinshasa et d'un vaste territoire sur la province du Bandundu. Leurs Chefs MAKOKO (au Congo Brazza) et NGALIEMA (à Kinshasa) sont entrés en contact les premiers avec le colonisateur par le biais de leurs envoyés SAVORGAN de BRAZZA et STANLEY avec signèrent des conventions. On les retrouverait encore, semble-t-il, au Gabon.

(2) La dame prétend régulièrement une vente de terre faite par son fils sur une concession foncière, propriété d'un tiers, acquise valablement auprès des services compétents. Dans son ignorance, et voulant faire prévaloir ses prérogatives de chef des terres coutumières, elle a développé à la barre une stratégie de défense contraire à celle de son avocat qui tentait de se cramponner sur l'ignorance de sa cliente et obtenir des circonstances atténuantes en sa faveur. Elle a été condamnée à une peine d'emprisonnement avec sursis ; ce que, malheureusement, elle avait considéré comme un acquittement se vantant de sa qualité de chef au -dessus de la loi.

(3) Il se posait chaque fois le problème de la délimitation des terres entre deux ou plusieurs communautés voisines qui, se basant sur les arrangements oraux se référaient à une rivière, une vallée ou une forêt comme limite naturelle de leurs terres. L'inconstance de la tradition orale a été ainsi la cause de plusieurs malentendus et litiges fonciers entre les communautés proches.

(4) La loi Bakajika qui avait conduit à la Loi du 20 juillet 1973 dite « Loi foncière », était-ce une révolution mu par le recours à l'authenticité ou une servile reconsecration des « vertus coloniales » après une dizaine d'années d'indépendance ?

(5) Le Code minier actuel reconnaît les droits des populations locales qui doivent bénéficier d'un appui en infrastructures sociales et une priorité à l'embauche par les entreprises minières qui exploitent les terres.

(6) Les tribunaux de la province du Bas-Congo reviennent fréquemment sur des jugements vieux de plus de cinquante ans parce qu'il est reconnu individuellement ou collectivement aux membres des communautés ethniques ou tribales de saisir le juge pour des conflits relatifs aux terres coutumières sans limitation de délai. Les appels contre les jugements coutumiers sont légion et très souvent intempestifs. Les parties se montrent infatigables, ce qui provoque une insécurité juridique certaine.

Au Congo, les litiges fonciers relevant du droit positif, sont portés devant le Tribunal de Grande Instance. Joseph DJENGO Y' ONENGU, juge au TGI de Boma, nous explique sa fonction.

Lorsque les conflits fonciers se règlent en droit positif...



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

Le juge Joseph Djengo Y' ONENGU

Le Juge Joseph officie au Tribunal de Grande Instance de Boma. Dans le domaine foncier, ce tribunal traite les litiges se rapportant au droit écrit, ainsi qu'en appel du tribunal de justice de paix pour les conflits foncier relatifs à la coutume.

Au niveau des litiges se rapportant au droit écrit, le cas le plus fréquent est celui du Stellionat ou la vente à plusieurs reprises d'une même parcelle. Ainsi, il n'est pas rare de voir des litiges opposant deux personnes qui

chacune apporte via un certificat d'enregistrement la preuve de leur droit d'usage sur une même parcelle.

Lorsque tel cas se produit, le certificat le plus ancien est seul pris en compte.

Il arrive aussi que dans un litige, seule une des parties peut produire un certificat. De nombreuses veuves se font spolier leurs biens car un oncle ou une seconde épouse (cas de polygamie) a eu l'idée de faire enregistrer son droit d'usage sur la parcelle. La veuve « légitime », malgré tous les arguments de vie maritale (témoignage de voisins, enfants,...), se retrouve sans rien.

Un autre cas de litige est présent lorsqu'une partie présente un contrat de vente fait sous seing et l'autre enregistré devant notaire. De nouveau c'est le certificat enregistré qui fait autorité, même s'il est postérieur à celui signé sens notaire.

La règle est que le code prime toujours d'autant qu'en droit congolais, le certificat d'enregistrement est inattaquable après deux ans. Au-delà, seuls des dommages et intérêts peuvent être demandés.

Interview de Pascaline ADAMANTADIS,

Texte Dimitri ANDRE.

CONGO

A Kinshasa, le problème du logement reste compliqué. Sur cette constatation, a été créée la pièce de théâtre « Cette parcelle n'est pas à vendre », fruit de la collaboration entre un formateur de RCN et la troupe « les Béjarts ». Roberto RESMINI nous conte la genèse de cette pièce.

« Cette parcelle n'est pas à vendre » : de la pièce de théâtre à la série TV !

Très vite lorsqu'un étranger s'établit à Kinshasa, il se rend compte des difficultés qu'engendre la simple exigence de devoir se loger. Outre le prix exorbitant des loyers, il sera très vite confronté à divers petits ennuis liés aux réparations, à la fourniture d'eau, d'électricité... Après le 1^{er} réflexe de lier tous ses malheurs à son exotisme, il se rendra malheureusement vite compte que la population kinoise vit ce type de problème avec au moins autant d'acuité que lui, et dans la très grande majorité avec des conséquences bien plus graves que son simple inconfort.

Nombre de ces problèmes sont liés à la totale insécurité juridique dans laquelle se trouve le citoyen en la matière. Les locataires sont dans la plupart des cas démunis de tout document écrit pouvant faire office de bail, lequel est souvent lacunaire. Et quand bien même un tel document existe, encore faut-il le faire viser par le Bourgmestre et enregistrer auprès du service habitat de la commune, lequel profitera régulièrement de la situation pour ajouter une taxe non réglementaire. La porte est donc grande ouverte au bailleur pour commettre tous les abus possibles imaginables : restreindre l'accès aux toilettes, s'immiscer dans la vie privée des locataires, gonfler les notes d'électricité et d'eau sans aucune pièce justificative, modifier le montant du loyer à sa guise, exiger des garanties locatives de 4 à 5 mois dont le locataire n'en reverra que rarement la couleur... Le locataire n'est évidemment pas toujours exempt de tout reproche, s'abstenant régulièrement de s'acquitter de son loyer ou de ses factures d'eau et d'électricité, modifiant la destination originelle du lieu mis en location, dégradant le bâtiment...



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

Les propriétaires sont donc mieux « lotis » penseront certains ! Eh bien non ! Il ne se passe pas un jour sans voir relaté dans la presse locale une affaire de conflit foncier se terminant généralement par le déguerpissement d'une partie, et régulièrement dans un contexte de légalité douteuse. Le certificat d'enregistrement, seule preuve légale du titre de propriété, apparu avec la réforme de la loi foncière du 20/7/1973 modifiée en 1980, reste méconnu d'une grande partie de la population, laquelle se croit protégée tantôt avec un livret de logeur, tantôt avec un constat de vente ou reçu quelconque. Les inscriptions murales « Cette parcelle n'est pas à vendre » se sont donc multipliées ces derniers temps en guise de protection face au nombre de ventes « problématiques »



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

La solution est simple suggéreront d'autres : établissez-vous en dehors de Kinshasa, à l'intérieur des terres ! Car l'affaire se complique encore lorsque l'on s'écarte des villes et que la coutume et les autorités coutumières interviennent. Comme le signalait l'évaluateur externe récemment en visite dans notre projet, le problème surgit souvent lorsqu'il y a une confrontation de normes. Lorsque seule la coutume règle les modes de transferts de propriété (vente, succession, ...) la paix sociale demeure garantie. Mais dès que les pratiques sont confrontées au droit positif, l'affaire se corse car les décisions coutumières prises le sont souvent en contradiction avec la loi.

CONGO

Bref, les problèmes fonciers et immobiliers sont prégnants, représentant, si pas la plus grosse, du moins une des principales préoccupations de la majorité de la population. Il s'agit également d'un secteur typique où déjà la seule connaissance du « droit protégé », tel que nous le rappelions dans une campagne de sensibilisation menée en 2003. Cette campagne se devait de toucher le plus grand nombre et impliquait donc d'adapter notre discours et nos supports pédagogiques pour veiller à cette accessibilité. La première initiative en la matière fut d'éditer une série de dépliants illustrés, en français, lingala et kikongo, abordant diverses problématiques en répondant à la question « que dit la loi ». Deux de ceux-ci abordent la matière immobilière et foncière: « Acquisition d'un terrain », « Louer une maison ». Ces dépliants connurent un succès au-delà de toute espérance, créant parfois des rassemblements incontrôlables lors de la distribution. Ceux-ci ont par la suite fait l'objet de développement dans une bande dessinée qui connut un succès similaire aux dépliants.

L'oralité dominant au Congo, RCN avait en outre prévu de communiquer par le biais d'autres médias. Dans le contexte congolais, la culture théâtrale, et particulièrement un théâtre dit populaire, s'est développée depuis de nombreuses années avec des succès constants qui mirent à l'honneur des troupes comme « les sans-souci », « Salongo » ou plus récemment « Muyombe gauche ». En outre, avec le retour des coopérations internationales, le théâtre dit d'intervention est également venu au devant de la scène, devenant « le moyen par excellence pour éduquer les masses » comme l'intitulait récemment une manchette locale.



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

« Cette parcelle n'est pas à vendre » est donc devenu le titre d'une pièce de théâtre, fruit de la collaboration entre RCN, un de ses formateurs et la troupe « les Bédjarts ». Celle-ci relate l'histoire d'un bailleur tyrannique menant la vie dure à ses 3 locataires, au point qu'un de ceux-ci décide de se lancer dans la grande aventure de l'acquisition d'un terrain. La vie du bailleur

bascule lorsqu'un jour, en réaction au mauvais accueil d'un locataire potentiel, le neveu du bailleur, en réalité le véritable propriétaire de la parcelle, décide de la vendre en catimini. Cette pièce, située entre le théâtre « burlesque » et « d'intervention » connut également un réel succès dans toutes les villes traversées par la campagne de sensibilisation, étant même rejouée par la suite sans intervention de RCN. Le débat qui suivit chacune des représentations prouva que l'assistance se sentait non seulement proche de ces préoccupations, mais également qu'elle avait retenu une série de messages à l'issue de celle-ci.



Photo : Pascaline ADAMANTADIS

Une telle réussite ne pouvait pas rester sans lendemain d'un côté, mais de l'autre, il paraissait impossible à l'équipe de prolonger indéfiniment ces représentations. L'idée naquit donc de poursuivre la lignée du théâtre populaire en l'adaptant en une série TV, une sorte de « Julie Lescaut » à la congolaise. Ce travail d'adaptation a débuté depuis bientôt deux mois par l'adaptation de la pièce « Cette parcelle n'est pas à vendre », et sera suivi par l'adaptation d'autres pièces abordant des problématiques liées au droit de la famille et ensuite liées aux abus des Officiers de Police Judiciaire.

Après une difficile identification d'un réalisateur local disposant tant d'un matériel suffisant que d'une expertise en la matière, les premiers enregistrements et montages sont en cours. Force est de reconnaître qu'en la matière, RCN se rôde et qu'au moment où ces lignes sont écrites, le débat est toujours vif quant au contenu et à la qualité du produit désiré. Pour ceux qui désirent suivre l'évolution de ce dossier, nous ne pouvons donc que leur conseiller de prendre patience et d'attendre la suite dans un prochain épisode.

Roberto RESMINI,
Responsable de projet Société civile Kinshasa,
RCN Justice & Démocratie.

CONGO

RCN-RDC appuie l'impression d'ouvrages juridiques. Parmi ceux-ci, a été publié "Les limites du Principe d'inattaquabilité du certificat d'enregistrement en Droit congolais" de Maître Défi Fataki Wa Luhindi. Maître Claude B. NYAMUGABO nous livre ses impressions à la lecture de ce livre.

Note de Lecture...

Dans le but d'encourager la production juridique dans le chef des juristes congolais et de contribuer à l'accès au Droit, RCN Justice & Démocratie appuie en RDC l'impression d'ouvrages juridiques dont les thèmes sont pertinents en complément aux différents recyclages, séminaires et formations à l'intention des magistrats, du personnel judiciaire et de la population.

C'est dans ce cadre qu'a été appuyé l'ouvrage écrit par un Avocat congolais, Maître Défi FATAKI WA LUHINDI portant le titre « Les limites du principe d'inattaquabilité du certificat d'enregistrement en Droit congolais ».

A la lecture de ce livre de 158 pages, je me fais la réflexion suivante sur le certificat d'enregistrement en droit congolais : « Avoir un certificat d'enregistrement au Congo est la meilleure des choses mais également la pire des choses ».

La meilleure des choses parce que le certificat d'enregistrement est le titre par excellence qui témoigne la propriété que l'on a sur une partie de terre et /ou sur un bien immobilier.

La pire des choses également parce que le principe protecteur de ce titre pose à mon avis une question de sécurité à savoir que le certificat d'enregistrement devient inattaquable deux ans après son émission à condition qu'il ait été établi dans des conditions licites. Toute autre action initiée après ce délai, affirme l'article 227 de la loi dite foncière, ne pouvant se muer qu'en dommages-intérêts.

Mais cette sécurité des transactions immobilières ne devrait pas se faire au mépris des règles qui régissent le respect de l'ordre public.

C'est ce qu'ont compris depuis à peu près cinq ans, les juges congolais dans une jurisprudence qui, bien qu'encore hésitante, mérite d'être clairement précisée par la Cour Suprême de

Justice.

Contrairement à la thèse absolutiste du principe d'inattaquabilité du certificat d'enregistrement qui soutient que le certificat d'enregistrement vieux de plus de deux ans, même s'il a été établi frauduleusement notamment sur base de faux documents et ce à la suite d'une mutation entre vifs ou par décès, ou à l'occasion d'une procédure ordinaire d'obtention du certificat d'enregistrement, ne peut être mis en cause, l'auteur défend quant à lui une thèse plus protectrice car elle relativise la première en se fondant son argumentation principalement sur la théorie de l'autonomie du droit pénal et subsidiairement sur

le principe de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil et celui selon lequel la fraude corrompt tout (*fraus omnia corrumpit*).

L'auteur a donc le mérite de lancer là un débat juridique de fond et fait œuvre utile en formulant des propositions de lege ferenda pour une meilleure protection des transactions immobilières

en République Démocratique du Congo.

Le développement économique auquel aspire le pays passe également par cette sécurisation des investissements immobiliers.

L'Etat de Droit que les Congolais attendent de tous leurs vœux et au processus duquel travaille RCN en RDC passe à mon avis par cette sécurité des transactions immobilières et la protection des véritables propriétaires.

Je souhaite à cette publication de mon confrère tout le succès qu'elle mérite !

Maître Claude B. NYAMUGABO,
Chargé de Projet Institutionnel,
RCN Justice & Démocratie.

CONGO

Un autre manière de communiquer la problématique du foncier au Congo...

ACQUISITION D'UN TERRAIN

QUE DIT LA LOI ?

Le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les chefs coutumiers ne peuvent légalement (selon la loi) vendre un terrain (loi du 20 juillet 1973). Les règles à suivre pour acheter un terrain sont un peu différentes selon que l'on est en milieu urbain (villes et périphérie) ou en milieu rural (hors périphérie et villages).

VOICI L'ARGENT, GRAND CHEF MFLUMU Ier.

MERCI, MESSIEURS. LES TERRAINS SONT A VOUS.

JUSTICE RCN & DÉMOCRATIE

QUE FAUT-IL FAIRE OU SAVOIR ?

En milieu urbain (villes et périphérie)

Avant d'occuper un tel terrain, il faut suivre les procédures ci-après :

1. Obtention d'une fiche parcellaire (commune ou bureau du quartier).
2. Obtention d'une attestation d'occupation parcellaire (commune).
3. Obtention d'une attestation d'occupation parcellaire (Hôtel de ville et Service de l'urbanisme et habitat).
4. Introduction d'une demande de terre (conservateur des titres immobiliers).
5. Mesurage et bornage du terrain par des géomètres (service du cadastre).
6. Attribution d'un numéro cadastral (service du cadastre).
7. Signature d'un contrat de location pour 3 ans (conservateur des titres immobiliers).
8. Signature d'un contrat de concession perpétuelle qui attribue définitivement le terrain (conservateur des titres immobiliers).
9. Délivrance du certificat d'enregistrement (conservateur des titres immobiliers) : c'est cela le titre de propriété du terrain et de la maison qui y est construite.

Le conservateur des titres immobiliers peut reprendre le terrain si le service du cadastre constate que vous n'avez pas commencé à construire avant trois ans.

2

QUE FAUT-IL FAIRE OU SAVOIR ?

En milieu rural (hors périphérie et villages)

Les autorités coutumières ne peuvent délimiter et vendre les terrains.

La loi ne protège pas les constructions sur un terrain simplement acquis auprès des autorités coutumières.

LE SEIGNEUR N'EST PAS OCCUPÉ, TU AS MA BÉNÉDICTION POUR EN OCCUPER LES TERRAINS.

VOICI MON CADEAU.

Néanmoins, il faut s'assurer auprès de l'autorité coutumière que le terrain n'est pas occupé par sa communauté et négocier le cadeau à lui offrir dans le cadre de la coutume locale.

Il faut ensuite s'adresser au conservateur des titres immobiliers. La procédure sera presque la même que pour les terres en milieu urbain.

3

CE QU'IL FAUT FAIRE OU SAVOIR

Suivre les procédures chez le conservateur de titres immobiliers jusqu'à l'obtention d'un certificat d'enregistrement.

POURQUOI FAUT-IL RESPECTER LA LOI ?

1. Pour faire protéger son droit d'occupation et de jouissance d'un terrain.
2. Pour obtenir un certificat d'enregistrement, seul titre de propriété valable.
3. Parce que la loi prévoit une sanction en cas d'occupation illégale d'un terrain.

Connaître la loi peut vous éviter des ennuis.

Ce document a été réalisé avec l'assistance financière de l'Union Européenne (Programme d'Appui à la Justice). Les points de vue qui y sont exposés reflètent l'opinion de l'auteur et de RCN et, de ce fait, ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'Union Européenne.

Dépôt légal : P 3-63350 - 57096 / 31 juillet 2003 RCN : B.P. 7250 Kinshasa

COTE D'IVOIRE

Epiphane Zoro, ancien magistrat ivoirien, a été responsable du projet de RCN à Bunia au premier semestre 2004. Il avait été frappé de constater combien la gestion foncière était au cœur des conflits en Ituri. Il témoigne de la prégnance de cette question en Côte D'ivoire.

La Question foncière en Côte d'Ivoire

« Le succès de ce pays repose sur l'agriculture ». C'est le slogan il n'y a guère longtemps diffusé par le petit écran ivoirien pour expliquer le succès économique relatif de la Côte d'ivoire par rapport au reste de l'Afrique occidentale. Mais il ne s'agit pas d'un slogan sans consistance. Tous les indicateurs économiques mettent en avant la place prépondérante que tient l'activité agricole dans ce pays qu'Houphouët Boigny tenait jalousement à préserver comme « la vache à lait » de la sous région. L'agriculture occupe de façon effective 60% d'une population de 16 millions d'individus. Elle représentait en 2001 34% du PIB et 2/3 des recettes d'exportation.

La géographie agricole de la Côte d'Ivoire distingue le Nord et le Sud : la zone forestière du Sud est le lieu d'exploitation des principales cultures d'exportation que sont le cacao, dont la Côte d'Ivoire est le premier exportateur mondial, le café pour lequel le pays occupe le 4^e rang mondial, le palmier à huile et l'hévéa. Le Nord, zone de savane, est très peu propice à l'agriculture. S'y développent surtout la culture vivrière : riz, mil, maïs.

Dans un pays largement dépendant des revenus tirés de l'agriculture, la géographie agricole prend des dimensions éminemment géopolitiques, sinon géostratégiques : tout a été mis en œuvre pour que la rébellion armée du 19 septembre 2002 soit stoppée net à la frontière de la « boucle du cacao » en zone forestière. La ligne de démarcation entre les différents belligérants oppose deux Côte d'Ivoire : la Côte d'Ivoire utile du Sud contrôlée par la camp présidentiel et l'autre Côte d'Ivoire, celle des rebelles. Elle peut faire sécession, le mil et le maïs ne pèsent pas très lourd dans l'économie. Au Sud se rencontrent les « loyalistes », « les patriotes », fidèles au président de la République, tandis que l'opposition radicale, politique ou armée, règne en maître sur les savanes du Nord.

« Savanes du Nord. Terres arides et ingrates. Spectres du Sahel et du désert. Vains héritages de mes ancêtres. Souffrez que je vous abandonne pour les forêts du Sud. J'y vais faire fortune dans le café et le cacao. » Le boom agricole des années 70, à la base de ce qu'il fut convenu d'appeler le « miracle économique » ivoirien, a eu pour acteurs principaux les populations venues par dizaines de milliers des savanes arborées du Centre et herbeuses du Nord, pour investir les forêts du Sud et de l'Ouest. A ceux là, s'ajoutent les populations du Mali et surtout du Burkina Faso, à

la frontière Nord du pays.

Le boom agricole, traduit par un déplacement massif des populations et leurs installations dans les zones forestières du Sud (I), va faire naître l'inévitable question de la pression foncière (II) : la demande en terre arable se fait sans cesse croissante alors que l'offre s'amenuise au fil des ans.

Du boom agricole des années 70...

L'histoire politique de la Côte d'ivoire se confond avec son histoire agricole. La lutte pour l'indépendance de la colonie a été portée par les planteurs, au sein du Syndicat Agricole Africain, pendant que dans la plupart des autres colonies de l'Afrique de l'Ouest, le combat pour l'indépendance était mené par l'élite intellectuelle, comme Senghor au Sénégal et Kwamé Nkruma au Ghana. Aussi en Côte d'Ivoire, la lutte pour l'émancipation politique s'est avant tout présentée comme une revendication des planteurs ivoiriens, qui tenaient à bénéficier des mêmes faveurs que leurs collègues français. Houphouët Boigny le dit : « En 1932 les commerçants voulaient nous payer, comme toujours, le cacao à vil prix, un franc le kilo et nous avons dû résister. J'étais médecin africain et j'ai dû abandonner ma blouse de médecin pour aller avec

les paysans ».

A l'exemple du leader du mouvement indépendantiste ivoirien, beaucoup de citoyens éduqués se lancent sous la colonisation dans la production du café et du cacao, ce qui devient dès lors un moyen politique de se libérer de la tutelle française. Mais la colonie de Côte d'Ivoire est sous peuplée. Bientôt, planteurs blancs et africains vont tous faire face à une pénurie de main d'œuvre agricole. Il faut alors se tourner vers la Haute Volta (1) voisine, ce territoire à l'époque connu « sous le nom de réservoir d'hommes : trois millions de nègres. Tout le monde vient en chercher comme de l'eau au puits », écrivait un auteur colonialiste.

A l'indépendance de la Côte d'ivoire en 1960, Houphouët Boigny mettra un point d'honneur à maintenir l'option agricole comme le socle de développement du pays. Le 13 mars 1965 il instruit les dirigeants du régime à se transformer en planteurs.

COTE D'IVOIRE

C'était à l'occasion d'une rencontre solennelle à Yamoussoukro, son village natal : « Si j'ai tenu à ce que les responsables à tous les échelons : politique, administratif, législatif se réunissent ici, c'est parce que je veux renouveler à tous un appel pressant : il faut que chacun de nous fasse un retour à la terre... Chaque ministre doit créer, au minimum une plantation de 15 hectares, chaque député ou membre du Conseil Economique 10, les chefs de service 5... »

Les invités du Président prennent « conscience de l'importance qui s'attache aux paroles du chef de l'Etat » et se lancent dans l'aventure agricole. Cinq années plus tard, en 1970, pendant une cérémonie « d'hommage aux paysans ivoiriens », le Ministre de l'agriculture se dira satisfait d'une mobilisation de ses concitoyens pour la question agricole, au-delà de toute attente. Au président de l'Assemblée nationale il tiendra ce discours : « Si vous êtes la deuxième personnalité ivoirienne dans le domaine politique, vous l'êtes aussi en tant que planteur... vous êtes notre premier planteur de cocotier... notre premier planteur individuel de palmiers sélectionnés... le premier producteur de bananes pour l'exportation... »

Houphouët Boigny, en véritable bourgeois terrien, avait une conception très libérale de la propriété foncière : la terre appartient à celui qui la met en valeur. Cette déclaration du « Bureau politique » du PDCI, parti unique, tiendra lieu de réglementation sur le foncier rural en Côte d'Ivoire. La capacité de mise en valeur des terres étant proportionnelle à l'assise financière et surtout à l'influence politique des candidats à l'activité agricole, la terre deviendra petit à petit la propriété de quelques privilégiés. Un auteur a pu affirmer, sans doute avec raison, que « la Côte d'Ivoire est, très probablement, le seul pays d'Afrique (de l'Ouest) où une partie infime de la population détient un pourcentage aussi élevé de terre arable. »

A côté de l'élite politique, les populations Baoulé du Centre, Sénoufo et Malinké du Nord s'installent dans les zones forestières et créent de vastes plantations de café et de cacao. D'abord simples ouvriers agricoles pour la plupart, ils deviennent petit à petit propriétaires, par cession gracieuse de terre de la part des autochtones, par achat ou en guise de salaires pour travaux agricoles effectués. Il en est de même de cette main d'œuvre importée de la Haute Volta, laquelle à force de travail, deviendra elle aussi propriétaire.

... A la pression foncière des années 90.

Un autre appel au « retour à la terre » sera lancé plus tard à deux reprises. Non plus à l'élite politique, mais à la jeunesse déscolarisée des lycées et collèges et aux diplômés des universités et grandes écoles.

En 1985 le programme de « retour à la terre », destiné à faire

face au problème du manque d'emploi parmi les jeunes diplômés, une jeunesse désœuvrée et donc menaçante pour la sécurité publique et pour la survie politique de la classe dirigeante, rencontre peu de succès. Le rendez vous des jeunes avec la terre n'a pu avoir lieu, faute de terre cultivable. Les rares candidats au « retour à la terre » sont désabusés. Le village n'a plus de terre à leur offrir. Des populations venues des localités moins propices à la culture de rente et des étrangers, Burkinabé notamment, se sont appropriées l'essentiel des terres.

Du coup les autochtones des régions forestières se sentent étrangers sur la terre de leurs ancêtres : Sacrilège ! La terre a changé de chef et est passée aux mains des personnes étrangères au clan, à la lignée. Une sagesse ivoirienne ne dit-elle pas que « l'étranger est un don de Dieu, mais qu'il ne lui est pas permis d'être chef de terre ? ». La terre est sacrée, elle est notre berceau et notre dernière demeure. A la naissance elle reçoit notre cordon ombilical et notre corps y repose lorsque le souffle de vie l'abandonne. Les peuples de la forêt ont une vision quasi religieuse de la terre. Et voilà que la liberté d'entreprendre dans le domaine agricole bouleverse ces valeurs séculaires. Les étrangers sont devenus chefs. La colère est présente. Sourde. Je devais avoir entre 5 et 6 ans lorsque j'entendais ma mère chanter cette complainte : *« Peuple Gouro (2), séchez vos larmes/ Peuple Gouro, séchez vos larmes/ Les Baoulé venus vivre chez vous ne vous ont pas forcé la main/ Vous leur avez délibérément cédé des terres et aujourd'hui ils vous marchent là dessus/ Peuple Gouro, séchez vos larmes, séchez vos larmes. »*

Vous avez dit "usus", "fructus", "abusus"? La terre n'est pas un bien. Nul ne peut en disposer à sa guise. C'est le choc des normes. La conception traditionnelle des rapports à la terre est secouée par la pratique moderne du droit de propriété tiré de la mise en valeur des terres. Mais la Côte d'Ivoire vit encore sous le parti unique. De gré ou de force la cohésion sociale est maintenue. Pas de place à la contestation. Il en ira différemment lors du second appel au « retour à la terre ». Dans les années 90.

Dans les années 90 nous sommes déjà en plein multipartisme. Les vannes de la contestation sont ouvertes. Les « larmes » ne peuvent sécher que si ce vieux contentieux foncier est réglé. L'opposition, incarné alors par Laurent Gbagbo (3), lui même un « fils de la forêt » semblait dire aux potentiels électeurs : « donnez moi vos voix et je vous donne vos terres ». La question de la terre est restée ancrée dans le jeu politique ivoirien. Aussi, lorsque les élections présidentielles de 1995 seront boycottées par l'opposition, l'on assistera à l'expulsion de près de 12.000 Baoulé des forêts de l'Ouest par les autochtones. Konan Bédié, lui même un Baoulé comme son prédécesseur Houphouët Boigny, prend le problème à cœur afin d'éviter l'implosion sociale liée aux conflits fonciers, de plus en plus fréquents et tout aussi meurtriers dans les zones forestières et agricoles du Sud et de l'Ouest.

En 1995, Konan Bédié lance l'opération « plantation clé en main ». Au profit de tout candidat au « retour à la terre » et

CÔTE D'IVOIRE

disposant d'une parcelle de terre agricole, l'Etat s'engage à entreprendre avec ses propres moyens la création d'une plantation. Les frais ainsi engagés sont progressivement remboursés par le bénéficiaire dès que la plantation entre en production. L'idée était d'apporter une réponse à la crise de l'emploi parmi les jeunes et d'élargir la base de la bourgeoisie terrienne. L'opération connaît un véritable engouement. Les initiateurs du projet espèrent rééditer le « miracle économique » des années 70. Fonctionnaires, élites politiques, déscolarisés, diplômés des universités et grandes écoles décident de se lancer dans la nouvelle aventure agricole. Mais le problème est qu'il n'y a plus de terre pour tout le monde. Et les conflits fonciers s'intensifient.

Les enfants revenus de la ville dans l'espoir de bénéficier du projet gouvernemental tancent vertement leur parents restés au village. Ils leurs reprochent d'avoir vendu aux étrangers toutes les terres arables du village. Les étrangers, ce sont tous ceux qui ne sont pas de la tribu, du clan, de la lignée. Qu'ils soient originaires d'une autre région de la Côte d'Ivoire ou ressortissants d'un autre pays. Les autochtones des zones forestières s'en prennent aux Baoulé, aux Sénoufo, aux Malinké, aux Maliens, aux Burkinabé. Indistinctement. Ils sont tous étrangers. C'est à ce niveau notamment que le concept controversé de « l'ivoirité » se voulait utile.

« L'ivoirité » ou la politique de préférence nationale de Konan Bédié, appliqué à la question foncière était une invite aux autochtones des zones forestières à faire preuve de discernement dans leur « croisade » contre les étrangers. « Revêtu du blanc manteau de l'ivoirité », l'originaire du Nord, du Sud, du Centre, de l'Ouest, de l'Est de la Côte d'Ivoire n'est pas un étranger et se trouve chez lui, partout sur le territoire national. Certains ont interprété cette démarche de Konan Bédié comme une tentative de préserver l'intérêt des membres de sa tribu contre le vent de « Baoulé phobie (4) » qui souffle dans les zones forestières. Quoi qu'il en soit, en 1998, le législateur interviendra pour régir le domaine du foncier.

La loi relative au foncier rural, intervenue en 1998, réserve la propriété foncière aux seuls ivoiriens. Les étrangers propriétaires terriens n'étaient pas autorisés à transmettre leurs terres par héritage à leurs ayants droit. Ceux-ci, au décès de leurs auteurs, se voyaient soit expropriés par l'Etat moyennant juste et préalable indemnité, soit bénéficiaient d'un bail emphytéotique. Le texte de loi a été voté à l'unanimité de l'ensemble des députés, y compris par ceux issus de l'opposition au régime de Konan Bédié, tant il reflétait la volonté de la nation. En effet avant son adoption, une large consultation populaire a été organisée auprès de la population. Des missions parlementaires ont été commises dans la « Côte d'Ivoire profonde » pour recueillir l'avis de la base sur le projet de loi. Tous se sont prononcés en faveur de la propriété exclusive des ivoiriens en matière foncière. Mais on s'en rendra compte, la nouvelle loi n'était que le produit d'un excellent quiproquo.

Le sage chinois avait averti, qui disait : « si j'avais à diriger le monde, je commencerais par écrire un dictionnaire car le malheur des hommes vient du fait qu'ils ne s'entendent pas sur le sens

des mots ». Qui est étranger ? Le malheur de la loi sur le foncier se trouve là. Pour les autochtones, l'étranger c'est non seulement les migrants ressortissants des pays voisins, mais aussi les populations issues de la migration interne, principalement les Baoulés du Centre, les Sénoufo et Malinké du Nord. Sur cette base, ils ont applaudi l'initiative du législateur. Les migrants internes de leur côté voyaient en cette loi un moyen d'écarter les non nationaux qui leur menaient une concurrence rude dans les zones forestières. Car l'étranger c'est bien le non national. Ils se sont eux aussi satisfaits de la nouvelle loi. Devant un tel imbroglio, la loi sur le foncier rural ne connaîtra jamais de début d'application.

Conclusion.

A l'aube du 19 septembre 2002, les nombreuses tensions sociales, politiques et économiques qui couvaient depuis plusieurs années déjà en Côte d'Ivoire explosent sous la forme d'une rébellion armée. Le Nord et le Centre du pays sont occupés par des rebelles. Parmi leurs revendications, figure le retrait de la disposition relative à l'exclusion des étrangers de la propriété foncière telle que le prescrivait la loi de 1998. Pendant les pourparlers inter ivoiriens de paix, tenue dans la banlieue parisienne de Linas Marcoussis en janvier 2003, les acteurs politiques et militaires ont convenu de réformer la loi sur le foncier en consacrant le droit acquis des étrangers sur leurs propriétés.

L'effectivité d'un droit de propriété suppose une jouissance paisible du bien concerné. Les étrangers et les non autochtones des zones forestières connaîtront-ils par cette nouvelle mesure une jouissance paisible de leurs terres ? Les tensions récurrentes dans les zones forestières autour de la question nous donnent à en douter.

Si « le succès de ce pays repose sur l'agriculture » comme nous le dit le spot publicitaire, la question foncière, véritable poudrière en Côte d'Ivoire risque de compromettre encore pendant longtemps la paix civile dans ce pays si aucune autre alternative de développement économique n'est sérieusement envisagée.

Epiphane ZORO

(1) Actuellement le Burkina Faso.

(2) Gouro, Peuple forestier Ouest, entre Yamoussoukro le pays Baoulé et Gagnoa le pays Bété.

(3) D'ethnie Bété, originaire de Gagnoa, une zone de grande production de cacao et de café.

(4) Des populations ayant émigrées en zone forestière, les Baoulé sont ceux qui s'intègrent très mal au milieu local. Ils vivent dans des campements, à proximité de leurs plantations, loin des villages d'accueil. Les rapports avec les autochtones ont généralement été très tendus. A contrario, les Sénoufo et Malinké de la Côte d'Ivoire ou les Maliens et Burkinabé vivent dans le chef lieu du village d'accueil. Ils étaient mieux intégrés avant la crise politiques que connaît la Côte d'Ivoire. Récemment, la presse ivoirienne a fait état de près de 15.000 Baoulé empêchés par les autochtones de l'Ouest d'avoir accès à leur plantation.

BELGIQUE

Le droit à la propriété est universel, se clame-t-il haut et fort depuis plus de 200 ans. Pourtant à bien y regarder, force est de constater que son universalité n'a pas toujours prévalu, surtout en Afrique. Un petit essai historique nous est présenté par Dimitri ANDRE.

De l'Universalité du droit de propriété en Afrique...

Peut-on à jamais s'approprier quelque chose un jour ? Toute l'interrogation est là ! Depuis toujours, l'homme s'attelle à statuer le rapport qui le lie à son univers terrestre, mais aussi et surtout le rapport entre tous les hommes et ce même univers matériel qu'ils partagent. Or depuis plus de 200 ans, l'Occident clame le droit à la propriété comme valeur universelle.

Déjà en 1667 dans son « *Essai sur la Tolérance* », le précurseur John Locke l'affirmait haut et fort : tout part du droit de propriété et tout y retourne ; constituant d'un droit naturel en qualité d'impératif moral. La seconde étape viendra de la période du siècle des Lumières suivi de la Révolution industrielle instituant à jamais l'individu comme « capacité » à titulariser le droit à la propriété d'un bien, flagrant exemple de l'idéologie individualiste du Code civil.

Ainsi, ce droit se verra clamé à double reprise dans l'Histoire : l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, mais aussi un même article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. A jamais, toute personne a droit à la propriété !

« Néanmoins, il faut bien le reconnaître, la conception de 1789 n'avait d'universelle que le nombrilisme européen en pleine phase de colonisation ».

Néanmoins, il faut bien le reconnaître la conception de 1789 n'avait d'universelle que le nombrilisme européen en pleine phase de colonisation.

Conjointement à ce phénomène d'expansion nationale, cette nouvelle orientation du droit foncier né au XVIIIème siècle, va s'exporter dans les colonies en niant toutes visions autochtones, ou travestissant la réalité tels ces premiers ethnologues focalisant leurs études sur les droits et devoirs collectifs, et minimisant la part de l'individu dans les sociétés anciennes.

L'Afrique ne sera donc pas épargnée par cette imposition coercitive d'un droit foncier individualiste. Cependant à chaque société, sa conception. Ainsi les sociétés traditionnelles africaines se caractérisent par un triptyque : homme, terre et eau ; facteurs primordiaux de l'épanouissement socio-économique de l'être dans son milieu, recourant volontiers à un subtil mélange de croyance, mythe, mœurs, tabou,....mais aussi d'obligations et de privilèges.

La terre joue un rôle primordial dans ces sociétés en qualité d'objet de cohésion sociale. Cohésion sacrée en qualité de moyen de communication entre les morts et les vivants, mais aussi en qualité de lien entre les membres du groupe car l'appartenance à un lieu donne à l'individu ainsi qu'à sa progéniture le droit prioritaire d'accès à la terre sous la forme d'un droit d'usage.

C'est justement autour de l'« usage » que s'axe le droit foncier coutumier : le droit à la jouissance. Car dans la conception africaine ancestrale, seul le fruit de son travail est sujet de propriété, le reste revenant au domaine des Ancêtres et des Esprits.

Ce droit d'usage fut symbolisé en Afrique à travers le droit de l'arbre et son rôle. Il est curieux de voir à quel point il est l'acteur majeur définissant le rapport entre l'individu/les individus et la terre. Si l'autochtone plante l'arbre sur le terrain qui lui a été alloué, participant de la sorte à la mise en valeur de la partie de l'espace commun confié, il est propriétaire exclusif de l'arbre car il est le fruit de son travail. Bien qu'il peut transmettre à ses héritiers ou céder en cas de perte du droit



BELGIQUE

d'usage sur le sol. A contrario, si le terrain prêté était déjà couvert d'arbres poussés à l'état naturel, les fruits de ces derniers appartenaient à l'ensemble de la communauté, car ils n'étaient issus d'aucun travail ou mise en valeur personnelle.

On constate donc que les lois régissant la plantation d'arbre furent un facteur primordial de stabilité et de cohésion dans les rapports entre les membres d'une même communauté mais aussi avec les migrants. Cette conception du droit foncier en Afrique ancestrale lie l'individu à son groupe au travers d'un rapport dialectique au sens même où l'individu, en tant que représentant du groupe, participe à son propre ordre juridique, car il est à la fois sujet et acteur de ces droits et devoirs réciproques au sein de son appartenance. Ceci établi, le migrant n'a aucun droit foncier sauf dérogation assortie de règles restrictives visant à bien stipuler qu'à jamais qu'il n'est qu'un « jouisseur éphémère ».

C'est pourquoi, il est plus aisé de parler de « patrimoine foncier » que de biens fonciers en Afrique. Le Roy, Karsenty et Bertrand dans leur étude de 1996 intitulée *La Sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables* en donnent une très bonne définition : « Un patrimoine est, par définition, inaliénable (ce qui le distingue fondamentalement de la propriété) et il est de nature intergénérationnelle (on le doit inaltéré aux générations suivantes) (...) il a un caractère permanent, et il est intimement lié à l'identité de ses titulaires dont il est une composante essentielle » p.311.

En ce même sens, on comprend plus aisément que les Etats précoloniaux africains, qu'ils soient cités, confédérations, empires,... furent davantage créés pour contrôler des communautés humaines par les impôts, tributs, droits... Alors qu'à période similaire, l'Europe féodale se centrait sur la gestion des territoires et non de ses populations.

Le développement des cultures de rente sous la colonisation va bouleverser l'organisation sociale de ses sociétés. En effet, à la base, tous les droits fonciers européens considèrent que toute terre vacante non cultivée est sans propriétaire. L'emprise pérenne sur le travail humain va donc s'assimiler à une appropriation privée du sol. Alors que jusqu'à présent, le travail

humain fut le principe fondamental des régimes fonciers africains, reconnaissant un droit au premier occupant. Ne tenant pas compte de cette prérogative, des terres vont se voir exproprier, spoliant des communautés de leur sol. Généralement, le système colonial va privilégier les colons et dans certains cas de gestion indirecte, l'élite africaine gouvernante.

Le défi majeur des Etats africains post-coloniaux est donc de fusionner le droit foncier coutumier avec le droit foncier moderne. Car si la privatisation des terres sévit sur ce continent depuis plus d'un siècle, le problème de la sécurisation des terres reste entier. Car face aux conceptions mercantilistes de l'Occident, force est de constater que le titrage et l'enregistrement ne constituent pas à eux seuls les solutions pour régler les conflits fonciers en Afrique... où l'humain y reste la priorité.

Dimitri ANDRE,
Stagiaire RCN Justice & Démocratie.



Photo : Pascaline ADAMANTIDIS

**Profitez de ce bulletin pour partager vos idées, susciter des débats
ou relater une expérience...**

Envoyez-nous votre courrier à l'adresse suivante :

rcnbulletin@yahoo.fr

ADRESSES UTILES

SIEGE (Bruxelles) Avenue Brugmann, 76, B-1190 Bruxelles Tél. 32 (0)2/347.02.70 Fax 32 (0)2/347.77.99 www.rcn-ong.be	Direction	rcn-bxl-dir@tiscalinet.be	Pierre VINCKE
	Responsable des programmes	rcnbxl.rp1@tiscali.be rcn-bxl-rp3@tiscalinet.be rcnbxl.rp2@tiscali.be	Isabelle PLUMAT Janouk BELANGER Pierre HERBECQ
	Administration - Finances - Logistique	rcn-bxl-adminfin@tiscalinet.be	Véronique LEFEVERE Zeger DE HENAU Gloria PICQUEUR Pascaline ADAMANTIDIS Dimitri ANDRE
	Conseil en communication Stagiaires	rcnbulletin@yahoo.fr	
RWANDA (Kigali) Tél. 00 250/51.09.03	Coordonnateur	coordo@rcn.rw	Boubacar DIABIRA
	Responsable de projet Admin.-Fin.-Log.		Fatima BOULNEMOUR Serge GUICHANDUT
BURUNDI (Bujumbura) Tél. 00 257/24.37.23	Coordonnateur	rcn-burundi-coordo@cbinf.com	Sylvestre BARANCIRA
	Responsables de projet		Sophie MARESCHAL Anne-Aël POHU Jürgen DERWEDUWEN Frédérique LECOMTE
RD CONGO (Kinshasa) Tél. 00 243/98. 31.31.54	Coordonnatrice	rcn@ic.cd	Annick LACITS
	Responsables de projet		Roberto RESMINI Charlotte VAN DER HAERT Masamba DIOP Caroline PIERS
CONSEIL D'ADMINISTRATION	Fin.		
	Admin.-Log.		
CONSEIL D'ADMINISTRATION	Présidente		Anne DEVILLE
	Administrateurs		Anne-Marie BOUVY Renaud GALAND Marc GENDEBIEN Julie GOFFIN Alexis GOLDMAN Marie-Noëlle GRELL Yves MOINY Manfred PETERS

Bailleurs de fonds

- AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE
- AUTRICHE : ADA (Austrian Development Agency)
- BELGIQUE : Direction Générale de la Coopération au Développement, Coopération Technique Belge
- EUROPE : Commission européenne
- PAYS-BAS : Coopération
- ROYAUME-UNI : DFID
- SUEDE : SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency)

RCN

JUSTICE & DÉMOCRATIE

A LIRE

- A. CRUNELLE-VANRIGH, *"Vengeance, mimesis et répétition : le paradoxe de Pyrrhus"*, URL : <http://www2.univ-reunion.fr/~ageof/text/74c21e88-276.html>
- André GLUKSMANN, *"Le Discours de la Haine"*, Paris, Plon, 2004.
- Olivier LANOTTE, Claude ROOSENS et Cathy CLEMENT, « *La Belgique et l'Afrique Centrale, de 1960 à nos jours* », Bruxelles, Edition du GRIP, 2000.

"La mémoire du Congo. Le temps colonial", Musée Royal de l'Afrique Central - Tervuren, du 4 février 2005 au 9 octobre 2005.

A VOIR

Vous pouvez faire un don en versant la somme de votre choix au numéro de compte suivant :

Réseau de Citoyens Justice & Démocratie 210-0421419-06, avec la mention « don ».

Vous pouvez également remplir un ordre permanent.

Les dons, pour un minimum de 30 € par an, réalisés au profit de RCN, sont fiscalement déductibles de vos impôts.

DONS

Formulaire d'ordre permanent

(à découper, compléter, signer et remettre à votre banque)

Nom :
Prénom :
Adresse :

Par la présente, je donne ordre à ma banque
de verser **mensuellement** le montant de :

- ☐ 5 € par mois
☐ 10 € par mois
☐ € par mois

Détenteur du compte n°-.....-.....
vers le compte **210-0421419-06**, RCN Justice & Démocratie, avenue Brugmann 76, 1190
Bruxelles, avec la communication «don»

A partir du/...../.....

Je peux modifier ou annuler cet ordre à tout moment.

Date :/...../.....

Signature: