# Note de situation

## Sur les droits fonciers coutumiers des Communautés Locales et Populations Autochtones (CLPA) du département du Kouilou :

RPDH

# De l'urgence d'inclure la problématique des droits fonciers coutumiers au centre des priorités de l'action gouvernementale !

**Brazzaville-Pointe-Noire, juillet-octobre 2022**

*Cette note a été rédigée avec l'appui du Norway's International Climate and Forest Initiative du gouvernement norvégien. Cependant, les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux du partenaire.*

NICFI
Norway's International Climate and Forest Initiative

# Introduction

En République du Congo, la problématique de la propriété foncière est au cœur d'une controverse de longue date, entre l'Etat, les collectivités coutumières et les citoyens en général, au sujet de l'accès et du contrôle des terres. La question foncière est d'autant plus d'actualité, puisqu'elle vient de faire l'objet d'une énième et récente réforme à travers l'adoption de la Loi n°21-2018 fixant « les règles d'occupation et d'acquisition des terres et des terrains ». Les litiges fonciers sont, à cet égard, avec les problèmes d'héritage, de succession et de divorce, ceux alimentant le plus régulièrement le contentieux devant les tribunaux en République du Congo.

Dans le contexte de la lutte contre les changements climatiques et l'amélioration de la gouvernance foncière et forestière, la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH) exécute depuis décembre 2021 avec l'appui technique de son partenaire Fern et le soutien financier de la Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) un projet intitulé « *Utiliser les politiques européennes pour protéger les droits et réduire la déforestation mondiale* ». Ce programme a pour champ d'exécution les départements du Kouilou, de la Lékoumou et de la Sangha. Il entend renforcer la participation des Communautés Locales et Populations Autochtones (CLPA) et la protection des droits fonciers forestiers grâce notamment au suivi de l'application effective des lois et des politiques forestières et d'utilisation durable des terres. Les CLPA étant prioritairement concernées par leurs droits fonciers, du fait de leur occupation séculaire desdites forêts.

La présente note de situation dépeint la réalité foncière telle que constatée par la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH) lors d'une mission effectuée du 16 au 22 juin 2022 dans le département du Kouilou.

# I. Présentation de la zone d'étude

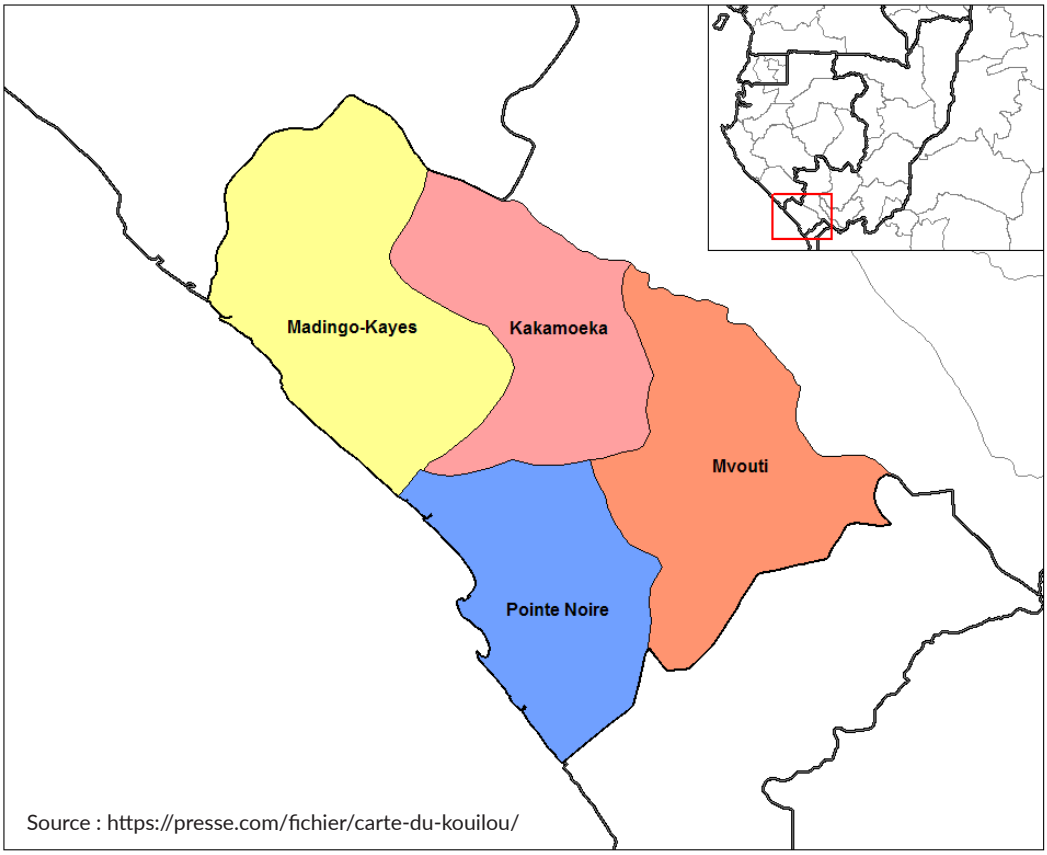
La République du Congo située en Afrique centrale, a une superficie de 342 000 km$^2$, dont une partie essentielle est incluse dans le Bassin forestier du Congo. Selon l'Atlas du Congo, « deux formations végétales couvrent l'ensemble du territoire congolais : la forêt et la savane. La forêt occupe environ 65% du pays. Pour plus des deux tiers, il s'agit d'une forêt primaire établie sur terre ferme (Chaillu, Haute Sangha) ; et d'une forêt inondée (Cuvette congolaise) pour le reste.

Le département du Kouilou s'étendant sur une superficie de 13 694 km$^2$ est divisé entre l'ensemble montagneux du Mayombe avec environ 7 044 km$^2$ et le bassin côtier ou façade maritime avec environ 6 650 km$^2$. Le Kouilou intégrait également la ville de Pointe Noire qui comptait 711 128 habitants au recensement de 2007. Pointe Noire a été érigée en Département autonome depuis.

La population du Kouilou est d'environ 97 779 habitants en 2011 selon les services préfectoraux et se répartit comme suit :

**Hinda :** 34 213 habitants ; **Mvouti :** 20 421 habitants ; **Kakamoeka :** 8 995 habitants ; **Tchiamba Nzassi :** 18 329 habitants ; **Nzambi:** 2 444 habitants.

Les activités de cette population sont agricoles ou liées à l'utilisation de la forêt.



Source : https://presse.com/fichier/carte-du-kouilou/

# II. Méthodologie de la recherche

Afin de réaliser cette note, l'équipe de la RPDH a notamment visité les localités suivantes du département du Kouilou :

- Sous-préfecture de Kakamoeka : villages Manzi et Louvoulou
- Sous-préfecture de Hinda : village Ntombo
- Sous-préfecture de Mvouti : village Doumanga

L'équipe y a discuté avec les chefs des différents villages et leaders communautaires, les personnes se revendiquant « propriétaires terriens » ainsi que les femmes ayant été impactées par les activités d'exploitation forestière. Les entretiens ont également impliqué les autorités locales, en particulier, les Sous-préfets de Kakamoeka et Hinda.

# III. Critères de choix de la zone d'étude

RPDH a fait le choix de ces villages compte tenu de leur proximité des concessions forestières d'une part et d'autre part, au regard des activités forestières menées dans les dits villages telles que le sciage artisanal.

# IV. Cadre légal applicable au foncier

Le droit de propriété reconnu comme un droit fondamental de la personne humaine, l'est aussi bien au niveau international que national.

## A. Sur le plan international

Le droit de propriété est universellement reconnu par la communauté des nations ainsi que le témoigne les instruments juridiques internationaux et régionaux.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948, conçue comme un idéal à atteindre par tous les peuples et les nations et à laquelle le Congo a adhéré, a servi de base à l'élaboration d'instruments internationaux relatifs aux droits humains. Elle a inclus le droit à la propriété privée ou collective au corpus juridique des droits de l'homme universellement applicables et reconnus, tout en soulignant l'existence de la protection d'un droit de l'homme à la propriété comme le stipule l'article 17 : *« Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété (…) »*.

Dans la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples (CADHP), instrument régional africain adopté par la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement en 1981, le droit à la propriété est prévu à l'article 14 : *« Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité (…) »*.

La Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur les peuples tribaux garantit elle aussi, le droit à la propriété.

Au regard de ce qui précède, le droit de propriété est reconnu au niveau international. Cependant, il demeure le fait déplorable que ce droit ne soit pas spécialement lié au foncier ; ce qui appelle une action urgente pour faire adopter des textes spécifiques pour cette matière.

## B. Au plan national

Les droits fonciers coutumiers désignent les droits fonciers dont disposent les populations sur les terres qu'elles cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, là où elles habitent conformément à la culture et aux usages locaux. En République du Congo, ces droits sont reconnus par la loi. L'article 31, alinéa 1er de la Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier stipule : *« Outre les droits relevant de la législation moderne, le régime foncier garantit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants non contraires ou incompatibles avec des titres dûment délivrés et enregistrés »*.

Les textes législatifs régissant le domaine foncier au Congo sont :

- La loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière ;
- La loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'Etat ;
- La loi n°10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier ;
- La loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- La loi n°19-2004 du 31 mars 2004 relative aux activités de promotion immobilière et construction d'ouvrages de bâtiment ;
- La loi n°27-2011 portant création d'une Agence Foncière pour l'Aménagement des Terrains ;
- La n°29-2011 portant création d'un Fond National du Cadastre ;
- La loi n°24-2008 du 22 septembre 2008 portant régime foncier en milieu urbain ;
- La loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier ;
- La loi n°5-2011 du 25 février 2011 portant protection et promotion des droits des populations autochtones en République du Congo ;
- La loi n°43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- La loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains qui reconnait les droits fonciers coutumiers et établit la procédure de leur constatation ;
- La loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

Ces textes de lois sont appliqués au moyen d'actes règlementaires pris par l'Exécutif. Il s'agit essentiellement du :

- *Décret n°2005-515 du 26 octobre 2005 fixant les modalités d'occupation du domaine public ;*
- *Décret n°2005-552 du 7 novembre 2005 fixant les modalités d'attribution des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat ;*
- *Décret n°2006-257 du 28 juin 2006 fixant à titre exceptionnel les modalités de transformation des titres précaires de propriété en titre foncier ;*
- *Décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière ;*
- *Arrêté n°5053 fixant les Directives Nationales d'Aménagement Durable des Concessions Forestières.*

# V. Droits fonciers dans le Kouilou

## Mission de terrain

La RPDH a tenu au mois de juin 2022, des débats communautaires et échanges aussi bien avec les CLPA du département du Kouilou, en particulier des villages Louvoulou, Manzi, Doumanga et Ntombo, dans les districts respectifs de Kakamoeka, Mvouti et Hinda qu'avec les autorités locales dudit département.

Echanges avec les communautés locales du village du village Manzi

Ces échanges, focalisés autour de la thématique des droits fonciers coutumiers, ont été menés en s'appuyant sur la loi 21-2018 du 13 juin 2018 fixant *« les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains »*. Au cours de cet exercice, la RPDH a interprété les articles ayant trait aux droits coutumiers et fonciers des CLPA ; cas des articles 3, 4, 5, 6, 7 et 8. Ces dispositions reconnaissent en effet aux CLPA leurs droits conformément à leur parcours historique, sociologique, culturel et anthropologique.

Ces dispositions ont également une connotation normative dans la mesure où elles décrivent et énumèrent les différentes étapes à franchir pour accéder au statut de propriétaire terrien ou foncier, en témoigne, l'article 8 de la loi 21-2018. Au sens de cet article, les CLPA devraient suivre la procédure légalement prévue comme condition sine qua non à la reconnaissance de leur droit de propriété par les pouvoirs publics, faute de quoi, leur prétention à réclamer la paternité de la terre serait illégale.

Remise des documents aux femmes du village Ntombo

Dans le but d'amener les CLPA à s'approprier la loi et s'y familiariser, la RPDH a remis à chaque chef de village un exemplaire de ladite loi. À chaque participant aux échanges, il a été remis une fiche synthèse sélectionnant et expliquant les principaux articles concernant directement les CLPA. Ce partage s'est fait également en langue locale pour les participant.e.s ne sachant pas lire ou écrire.

# VI. Constats et recommandations

| Constats | Recommandations | Responsables |
|---|---|---|
| Les CLPA ignorent l'existence de la loi | » Accompagner les pouvoirs publics et les OSC dans la vulgarisation de la loi à l'endroit des CLPA ;<br>» Initier des échanges communautaires à l'effet de vulgariser la loi ;<br>» Faciliter l'accès à la loi par un langage et des outils moins contraignants et fastidieux ;<br>» Demander au gouvernement de rendre disponible la loi sur tous les supports possibles par des processus et langages facilement compréhensibles ;<br>» Expliquer la loi dans ses moindres détails aux populations lors des descentes parlementaires. | Organisations de la Société Civile ; Professionnels des médias ; gouvernement, Parlement |
| Aucune famille n'a le statut de propriétaire terrien au terme de la loi | » Rediscuter la forme et le contenu de la loi, dans la perspective de Réviser certains articles qui posent des difficultés quant à leur application | Parlement, Gouvernement |
| Les transactions foncières (achat de terres ou terrains, métayage, etc.) se font au mépris de la loi | » Associer les Communautés lors des cessions de leurs terres aux entreprises ;<br>» Accorder une place prépondérante aux questions foncières dans la grille éditoriale des organes de presse. | Gouvernement ; médias |
| Les CLPA sont victimes de déguerpissement du fait du trafic d'influence de la part de certains hauts responsables qui se traduit par le non-versement de l'indemnisation liée à leur délocalisation | » Actualiser et contextualiser les montants des indemnisations en les révisant à la hausse en faveur des communautés expropriées de leurs domaines | Gouvernement |
| Des conflits fonciers constatés. C'est le cas à Ntombo. En effet, les quelque 450 habitants du village s'y sont installés depuis une trentaine d'années. Mais ils se disent menacés par les « vrais propriétaires de ces terres ». En revanche, ces derniers n'ont jamais fourni la moindre preuve juridique faisant d'eux les véritables propriétaires fonciers et terriens de la zone. Toutefois, les autorités locales ont rassuré les habitants d'y demeurer car ceux qui se revendiquent « vrais propriétaires terriens » sont jusqu'ici dans une situation d'illégalité (non reconnus par la Commission de reconnaissance et d'attribution des terres) | » Accentuer la vulgarisation du mécanisme de recours CAJAC pour la résolution des litiges et conflits fonciers et d'accaparement des terres ;<br>» Faire un suivi permanent des violations des droits fonciers coutumiers des CLPA | Société civile ; Autorités locales |
| Dans certains villages, des litiges fonciers entre familles ont été rapportés. C'est le cas du village Manzi où quatre familles se disputaient la propriété d'un site d'extraction du calcaire. Le principal enjeu était la jouissance de l'indemnisation versée par la société chinoise DAHUA. Il a fallu l'arbitrage du Sous-préfet qui a conduit à un partage équitable de ladite indemnisation | » Accentuer la vulgarisation du mécanisme de recours CAJAC pour la résolution des litiges et conflits fonciers et d'accaparement des terres ;<br>» Faire un suivi permanent des violations des droits fonciers coutumiers des CLPA | Société civile ; Autorités locales |

| Constats | Recommandations | Responsables |
|---|---|---|
| Les CLPA déplorent le caractère onéreux des coûts liés au processus de reconnaissance des terres et terrains (les coûts relatifs à l'obtention du titre s'élèvent à au moins 500.000 FCFA | » Assouplir les critères d'acquisition de statut de propriétaire terrien par la baisse et/ou la suppression des tarifs surtout sur l'acquisition du titre foncier | Gouvernement |
| Les CLPA déplorent le caractère non inclusif du processus ayant conduit à la conception de la loi, car il aurait fallu que l'Exécutif les associe à l'élaboration de cette loi afin de prendre en compte leurs avis | » Garantir la participation des CLPA au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du Plan National d'Affectation des Terres (PNAT) ;<br>» Prendre en compte les droits fonciers coutumiers des CLPA dans le cadre de l'élaboration du Plan National d'Affectation des Terres (PNAT) ;<br>» Adopter la Politique Foncière Nationale qui devra prendre en compte les droits fonciers coutumiers des CLPA et limiter l'accaparement des terres à travers la réalisation d'une cartographie participative des terres qu'elles occupent | Gouvernement |
| Les CLPA ont dénoncé certaines dispositions de la loi. Il s'agit notamment de l'article 53. Cette disposition stipule que : « *Les ressources naturelles du sol et du sous-sol contenues dons les terres coutumières et dans les terres et terrain en zones urbaine et périurbaine, demeurent la propriété exclusive de l'État* ». Pour les CLPA, cet article établit un paradoxe qui leur est défavorable. En effet, elles conçoivent mal que le sous-sol et les forêts d'un terrain appartiennent à l'État, alors que cette terre est restée leur propriété depuis des lustres | » Réviser certains articles qui posent des difficultés quant à leur applicabilité | Parlement ;<br>Gouvernement |
| Les CLPA non satisfaites des indemnisations lors des expropriations pour cause d'utilité publique. C'est le cas à Doumanga où les propriétaires du site de l'usine de broyage et de concassage de calcaire FORSPAK appartenant à des Chinois, estiment que les indemnisations versées n'étaient pas conformes à la Loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, les dispositions 35 et 3 de ladite Loi qui indiquent que les montants des indemnités sont fixés par un juge en tenant compte des avis des experts désignés par les deux parties | » Accentuer la vulgarisation du mécanisme de recours CAJAC pour la résolution des litiges et conflits fonciers et d'accaparement des terres ;<br>» Actualiser et contextualiser les montants des indemnisations en les révisant à la hausse en faveur des communautés expropriées de leurs domaines | Société civile ;<br>Gouvernement |

Il convient de dire que ces constats mettent en lumière le manque de consultation des CLPA lors de l'élaboration de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant « les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains » ainsi que la faible ou l'absence de vulgarisation de cette loi, situations imputables à la nonchalance des pouvoirs publics, notamment les élus nationaux et locaux. Les CLPA ont expliqué que depuis 2017, il n'y a pas de dialogue avec les élus. A cela s'ajoute, le manque de culture juridique de la part des CLPA.

Moment d'échanges avec les communautés des villages Doumanga et Louvoulou

Les échanges avec les autorités locales (notamment les Sous-préfets de Kakameoka et de Mvouti) ont également permis de mettre particulièrement en lumière l'indisponibilité et le manque de vulgarisation des textes de loi adoptés. Il ressort de ce constat, une absence de dialogue permanent entre lesdites autorités et les CLPA sur les approches de solutions à apporter aux défis constants en matière de droit foncier coutumier dans la zone ; défis faisant référence aux spécificités de l'article 53, qui prévient dans son principe la question du *« taxage arbitraire »* subis par les exploitants de la part des chefs de terres et autres, bien que lesdits exploitants aient préalablement rempli les formalités d'usage auprès de la tutelle.

Ce manque de dialogue alimente aussi la confusion au sein des CLPA, qui voient ainsi des entreprises s'implanter et opérer en toute illégalité sur leurs terres, à savoir sans autorisation préalable des services compétents, ou du moins simplement sur la base d'un permis autre que l'activité finalement exercée.

Cet état de fait implique nécessairement un travail de veille citoyenne, tel qu'initié par la RPDH lors de ces différentes descentes dans la zone mais également le renforcement des capacités en matière d'accès à la justice pour les CLPA, à travers l'utilisation du mécanisme de gestion de plaintes CAJAC (Centre d'assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC).

Le taux d'analphabétisme élevé au sein des CLPA complique encore plus la compréhension et l'appropriation des lois, en particulier lorsqu'on se réfère à la perception qu'elles se font de leurs droits.

# Conclusion

En définitive, grâce à ces échanges, la RPDH a réalisé que les CLPA du Kouilou sont victimes et/ou témoins de nombreux abus en matière de respect des droits fonciers coutumiers. Ce contexte difficile est lié, en grande partie à la méconnaissance de la loi.

Ainsi, la vulgarisation et l'application de la loi pourraient aider à prévenir les conflits tels que les conflits communautaires et l'accaparement des terres. Pouvoirs publics, Organisations de la société civile (OSC), médias et CLPA sont ainsi tenus d'agir en synergie pour la mise en œuvre d'une citoyenneté foncière au Congo.

| Actions prévues | Cibles |
|---|---|
| Dialogue et synergies entre les parties prenantes pour faire avancer la problématique de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers ainsi que la question des autochtones | Pouvoirs publics, OSC, CLPA, médias |
| Campagne de plaidoyer à travers les textes d'application pour les manquements constatés dans la nouvelle Loi foncière | Pouvoirs publics |
| Renforcement des capacités pour un meilleur accès à justice à travers l'utilisation de l'outil CAJAC | CLPA |
| Amélioration du traitement (en accordant une place prépondérante) des questions foncières dans la grille éditoriale | Organes de presse, médias |

*Cette note a été rédigée avec l'appui du Norway's International Climate and Forest Initiative du gouvernement norvégien. Cependant, les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux du partenaire.*

NICFI
Norway's International Climate and Forest Initiative