



ASSOCIATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DES PAYS DE MPANGALA
 (Mayama-Kindamba, Vinza-Kimba)
 Siège social: 27 bis, Rue Brazzaville-Quartier M'Poko PK la gare
 Brazzaville-République Du Congo
 Arrondissement 7 M'Poko
 Récépissé N° 21/011/MD/DCAT/DEK/AG du 27 Mai 2011
 E-mail: as-peuplesautochtones@hotmail.fr
 Tel: (+242) 05 565 82 86
 (+242) 04 487 35 32
 (+242) 06 876 05 08



RENAPAC



PUBLIEZ CE QUE VOUS PAYERZ
COALITION CONGOLAISE



URGENCE RURALE



RPDH

Note de position des organisations de la société civile sur la sécurisation des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones



Photo OGDH

Contexte

Le droit à la propriété figure à l'article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui dispose que : « Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété... » et est protégée par la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur les peuples tribaux. Ce droit est également consacré dans plusieurs constitutions dont celle de la République du Congo en son article 23.

Malgré ce constat, les droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones peinent à être reconnus dans le monde. En République du Congo, la législation nationale garantit les droits fonciers coutumiers. Cependant, en tant que pays qui aspire à l'émergence d'ici à 2025, à travers une politique de diversification économique, la question de l'utilisation des terres pour l'exploitation des ressources naturelles a pris le dessus sur les droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones. C'est le cas des activités minières et agroindustrielles mais aussi des projets de conservation qui entraînent un chevauchement ou une superposition des usages accrus. Le Schéma Directeur National d'Aménagement du Territoire élaboré en 2005 définit les vocations prioritaires de chacune des zones d'aménagement selon les secteurs, mais il n'a pas pris en compte le zonage local d'affectation des terres. Sa révision est prévue dans

le cadre de la mise en œuvre de la Lettre d'intention de l'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI) que le gouvernement congolais a signé en septembre 2019.

Des réformes ont été lancées dans certains secteurs clés notamment une nouvelle législation foncière à travers la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains¹. L'article 16 alinéa 1er de cette loi a toutefois été jugé contraire à la Constitution par la décision de la Cour Constitutionnelle n° 002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018². Il faut souligner que cette loi qui entend gérer la propriété et les utilisations des terres annule certains acquis tels que les Commissions ad hoc de reconnaissance et de constatation des droits fonciers coutumiers. Par ailleurs, elle ne fait aucunement mention des populations autochtones ayant des droits spécifiques sur la terre tel que le stipule la loi n°05 du 25 février 2011, portant promotion et protection des droits des populations autochtones en République du Congo (en ses articles 31 et suivants). La terre est une ressource fondamentale pour les populations autochtones, et leur survie en dépend.

Ainsi, la présente note met en lumière les préoccupations et recommandations de la société civile sur le foncier coutumier et contribuera à son plaidoyer en vue de l'adoption d'un texte spécifique à cet égard.

1 <https://economie.gouv.cg/sites/default/files/L%20n%C2%B021-2018%20du%2013%20juin%202018.pdf>

2 <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-09-13-decision-nxx-002-dcc-sva-18-du-13-septembre-2018-sur-le-recours-en-inconstitutionnalite-de-larticle-16-de-la-loi-nxx-21-2018-du-13-juin-2018-congo-ext-fr.pdf>



Photo OCDH

Facteurs limitant l'accès des communautés locales et des populations autochtones à la terre

La terre appartient à l'Etat dans son ensemble avec une reconnaissance des droits fonciers coutumiers. La législation applicable au domaine foncier donne la possibilité de sécuriser ces droits à travers l'acquisition d'un « titre foncier ». La terre appartenant à l'Etat, les terres du domaine rural situées en dehors du périmètre urbain peuvent être attribuées par l'administration publique ou les collectivités locales à des exploitants privés. Par ailleurs, une partie du territoire est répartie en concessions minières (mines solides), forestières, pétrolières (mines liquides) et agro-industrielles ainsi qu'en aires protégées³.

Afin de mieux planifier l'utilisation des terres, un cadastre par secteur d'activité devrait être mis en place dans le cadre de l'initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI)ⁱⁱ. A l'heure actuelle, les cadastres minier

et des hydrocarbures ont été mis en place. Cependant, ces affectations et usages des terres ne prennent pas en compte les droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones. L'on constate de nombreux chevauchements entre les activités d'exploitation des ressources et les usages communautaires et bien souvent, la non prise en compte des droits d'usage des populations dans les contrats que l'Etat signe avec les investisseurs privés. Par ailleurs, la politique de création des réserves foncières de l'Etat instaurée par la Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier, réduit les espaces que les communautés locales et les populations autochtones occupent traditionnellement depuis des siècles. Elles sont créées dans le but de sécuriser des stocks fonciers de l'Etat, capitalisables plus tard à travers un éventail d'utilisation.

Cadre juridique applicable

Les droits fonciers coutumiers sont reconnus par la législation et la réglementation en vigueur en République du Congo. Les législations sectorielles applicables au foncier apportent des réponses partielles selon les domaines, notamment :

- La Loi n° 33- 2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier qui aborde cette question dans le cadre du classement et déclassément des forêts ;
- L'Arrêté n° 5053 fixant les Directives Nationales d'Aménagement Durable des Concessions Forestières ;
- La loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'Etat ;
- La loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière ;
- La loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains qui reconnaît les droits fonciers coutumiers et établit la procédure pour leur constatation ;
- 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 ;

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



³ WRI (Atlas de la République du Congo)

La loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 comporte les limites suivantes :

- La nouvelle loi foncière supprime les organes de reconnaissance et de constatation des droits fonciers coutumiers au profit d'une commission nationale, ce qui rend la procédure plus lourde, onéreuse et lente.
- L'absence de spécification (non-prise en compte) des droits fonciers coutumiers des populations autochtones. Cette situation crée un conflit de lois.
- L'exigence d'immatriculation des droits fonciers coutumiers.
- L'absence de mesures d'accompagnement des communautés locales et des populations autochtones pour l'immatriculation de leurs droits fonciers coutumiers.
- L'expropriation sans contrepartie financière ou indemnité, ce qui est contraire à la constitution qui garantit le droit à la propriété foncière et à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Le titre de reconnaissance et de constatation des droits fonciers coutumiers a été classé comme titre précaire, alors qu'il constitue un fondement juridique important pour les communautés locales et les populations autochtones et une preuve tangible de l'existence de leurs droits fonciers.
- L'article 5 de la loi reconnaît l'existence des terres coutumières acquises en vertu de la coutume. Mais, la preuve de leur existence est assurée par l'arrêté de reconnaissance donc par une preuve réglementaire. La loi ne cite pas les éléments ou les critères pouvant justifier la reconnaissance de terres coutumières.
- Une rétrocession à l'Etat de 10 pour cent des terres coutumières reconnues (article 16) pour la constitution des réserves foncières de l'Etat. Il en est de même pour les 5 pour cent au profit de l'Etat pour les titres fonciers obtenus qui traduit l'idée que les communautés peuvent céder un pourcentage de leurs terres à l'Etat en compensation des frais de procédure d'immatriculation encourus.
- La loi n°10-2004 du 26 mars 2004, fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier consacre un chapitre à l'évaluation, la classification et l'affectation des espaces fonciers. Dans ce chapitre, il est indiqué que l'Etat est habilité à procéder à l'affectation des terres par les procédures de recensement, de délimitation, d'évaluation et de classification des terres. Aucune forme de participation des communautés n'est prévue.

Politiques publiques

La République du Congo a ratifié de nombreux traités et conventions internationaux en matière de protection de l'environnement et de gestion durable des ressources naturelles. Pour traduire cette volonté politique, au niveau national, des politiques publiques ont été mises en place pour renforcer la gouvernance forestière, climatique et foncière. Parmi celles-ci, notons :

- L'Accord de Partenariat Volontaire (APV) /FLEGT (application des législations forestières, gouvernance et commerce) pour la gestion durable des forêts à travers la lutte contre l'exploitation illégale du bois et l'amélioration de la transparence dans le secteur forestier ;
- L'Initiative pour le palmier à huile durable (APOI) qui vise une production responsable d'huile de palme qui soit respectueuse de l'environnement et protège les forêts tropicales tout en respectant les droits des communautés locales et populations autochtones ;
- L'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale dont l'objectif est de reconnaître et de préserver la valeur de la forêt dans la région dans l'optique d'atténuer les changements climatiques, de réduire la pauvreté et de contribuer au développement durable ;
- La REDD+ qui a pour objectif la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts, la conservation et l'augmentation des stocks de carbone des forêts et la gestion durable des forêts ;
- L'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE) qui a pour objectif de promouvoir une gestion transparente et responsable des ressources naturelles.

Dans leur ensemble, ces politiques publiques exigent la prise en compte des droits des communautés locales et des populations autochtones dans leur mise en œuvre. Bien qu'à certains égards elles présentent encore quelques lacunes, ces politiques, à travers des réformes profondes ont permis de véritables avancées.

Intérêt de la sécurisation des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones

La sécurisation des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones mérite une attention particulière. Cette sécurisation permettra de limiter les conflits liés à l'utilisation des terres et de lutter contre l'accaparement des terres par l'Etat dû à la constitution des réserves foncières, aux projets de conservation et d'exploitation des ressources naturelles et au développement de l'agro-industrie.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones en République du Congo, le Ministère de la justice, des droits Humains et de la promotion des droits des peuples autochtones devrait renforcer la sécurité foncière de ces populations qui sont tributaires des ressources naturelles pour leur survie. Il en découlerait les impacts positifs suivants :

- Réduction du phénomène d'accaparement des terres au détriment des communautés locales et des populations autochtones ;
- Respect de ses engagements internationaux par l'Etat congolais ;
- Respect des principes de mise en œuvre des différents processus portant sur la gouvernance forestière, climatique et foncière ;
- Non-spoliation des terres communautaires lors de la mise en œuvre des grands projets d'exploitation des ressources naturelles, de réalisation de travaux d'infrastructures et de création d'aires protégées ;
- Jouissance effective du droit à la terre, mise en œuvre du consentement, libre, informé et préalable (CLIP) et accès à la propriété foncière des populations autochtones.

Recommandations finales

Aux pouvoirs publics

- Adoption par le gouvernement d'un texte réglementaire spécifique précisant les modalités de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers coutumiers des populations autochtones, conformément aux articles 31 et 32 de la loi du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des Populations Autochtones en République du Congoⁱⁱⁱ.
- Mise en place et opérationnalisation d'un mécanisme de recours et de résolution des conflits fonciers qui



Photo OCDH

- fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation annuelle en vue d'améliorer la performance du processus d'aménagement du territoire et de consolider les acquis en matière de gouvernance foncière^{iv}.
- Adoption de la Politique Foncière Nationale qui devra prendre en compte les droits coutumiers fonciers des communautés locales et des populations autochtones et limitera l'accaparement des terres à travers la réalisation d'une cartographie participative des terres qu'elles occupent.
- Prise en compte des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones lors de la révision du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT).
- Prise en compte des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones lors de l'élaboration des Schémas Départementaux d'Aménagement du Territoire (SDAT).
- Prise en compte des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones dans le cadre de l'élaboration du Plan National d'Affectation des terres (PNAT).
- Garantir la participation des communautés locales et des populations autochtones aux processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du PNAT.

A l'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI)

- Soutenir toute initiative des organisations de la société civile visant la mise en œuvre des jalons sur la sécurisation du foncier rural particulièrement les droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones.
- Exiger la cartographie des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones en vue de leur prise en compte dans le processus d'élaboration du Plan National d'Affectation des terres (PNAT), des Schémas Départementaux d'Aménagement du Territoire (SDAT) et dans la révision du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT).

Aux plateformes et organisations de la société civile congolaise

- Porter le plaidoyer sur la sécurisation du foncier rural particulièrement les droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones en utilisant les opportunités offertes par les différents processus en cours visant à améliorer la gouvernance foncière.

- Veiller à la prise en compte des droits fonciers coutumiers des communautés locales et des populations autochtones dans le cadre de l'élaboration du Plan National d'Affectation des terres (PNAT), du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), des Schémas Départementaux d'Aménagement du Territoire (SDAT).
- Veiller à la participation de la société civile, des communautés locales et des populations autochtones dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du Plan National d'Affectation des terres.

Notes de fin de page

- ⁱ Article 31 de la loi de protection des populations autochtones : « Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail. »
- ⁱⁱ Jalons de la Lettre d'intention CAFI de la République du Congo pour la mise en œuvre du Plan d'investissement de la REDD+.
- ⁱⁱⁱ Point 2.2 des jalons intermédiaires 2023 de la Lettre d'intention CAFI de la République du Congo pour la mise en œuvre du Plan d'investissement de la REDD+.
- ^{iv} Point 2.3 des jalons intermédiaires 2023 de la Lettre d'intention CAFI de la République du Congo pour la mise en œuvre du Plan d'investissement de la REDD+.

Liste des organisations ayant contribué à cette note de position :

- Association des Populations Autochtones des Pays de Mpangala
- Association pour la Gouvernance et le Développement Communautaire
- Commission Justice et Paix
- Observatoire Congolais des Droits de l'Homme
- Observatoire Indépendant des tourbières et des zones humides
- Plateforme agricole Urgence Rurale
- Publiez Ce que Vous Payez
- Réseau des Femmes pour le Développement Durable
- Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme
- Réseau National des Populations Autochtones du Congo

Coordination technique :

Fern

Cette note de position a été rédigée grâce à un appui du gouvernement britannique et de l'agence française de développement. Cependant les opinions exprimées ne reflètent que celles des auteurs de la note.



Foreign, Commonwealth & Development Office