

PROBLEMATIQUE D'UNE ENQUETE PREALABLE DANS L'ACQUISITION DES TERRES RURALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO FACE A LA DECENTRALISATION.

Jean Pierre LITEMA YENI et
Lucien MUKONKOLE KADIOBO
(Assistants)

Résumé

La présente étude s'inscrit dans le cadre des matières de procédure d'acquisition des terres rurales ou coutumières en République Démocratique du Congo.

Et de ce fait, elle vise à démontrer la difficulté et même l'incohérence qui se sévissent actuellement dans l'application de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, qui indique et précis les autorités qui doivent intervenir dans la mise en œuvre de la procédure de l'enquête préalable pour la cession des terres rurales ; vis-à- vis de la loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, qui quant à elle, a supprimé dans la configuration administrative l'existence des commissaires de districts qui, selon l'esprit de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 ci-dessus citée, les commissaires de districts sont les seules autorités habilitées à ouvrir l'enquête préalable avant qu'elle soit effectuée par les Administrateurs des territoires.

Summary

The present survey appears in the setting of the matters of procedure of acquirement of the farming or customary earths in Democratic Republic of Congo.

And of this fact, she/it aims to demonstrate the difficulty and even the incoherence that rages currently himself in the application of the law n° 73-021 of July 20 1973 structural general régime of goods, fundamental and real estate régime and régime of the safeties as modified and completed by the law n° 80-008 of July 18, 1980, that indicates and precise the authorities that must intervene in the setting in work of the procedure of the previous investigation for the transfer of the farming earths; screw to - screw of the law organic n° 08/016 of October 07, 2008 carrying composition, organization and working of the Territorial Entities Decentralized and their reports with the state and the Provinces, that as for her, suppressed in the administrative configuration the existence of the commissioners of distinct that, according to the mind of the law n° 73-021 of July 20, 1973 above quoted, the commissioners of districts are the only authorities authorized to open the previous investigation before she/it is done by the Administrators of the territories

0. INTRODUCTION

En République Démocratique du Congo les terres sont réparties en deux blocs, notamment les terres urbaines et les terres coutumières ou rurales. La cession d'une parcelle ou d'une concession selon qu'il s'agit d'un ou d'un autre cas, est tenue à la stricte observance des principes juridiques régissant la procédure de tenure des terres. C'est à ce jute titre que nous confirmons l'idée de MINITERE qui a démontré que la politique foncière est guidée par des principes clairs, concertés et développés.¹

La procédure d'acquisition des terres coutumières ou rurales est précédée par une étape très importante « *enquête préalable* ». Celle-ci constitue une condition pour avoir la qualité de jouir sur ces terres.

Cependant, selon la loi foncière qui règlement le secteur foncier en République Démocratique du Congo, certaines autorités sont revêtis conjointement d'un pouvoir distincte l'un de l'autre d'agir dans la procédure de l'enquête préalable. Il s'agit du Gouverneur de Province, du commissaire de district, de l'Administrateur de territoire et du Procureur de la République. Sans oublier les chefs coutumiers qui sont reconnus à ce sujet par une autre loi, comme partie prenante à cette opération suite à leur connaissance et maîtrise des terres coutumières ou locales.

Et en 2008, le législateur congolais en optant la décentralisation comme mode de gestion, il a voté une loi qui a transformé les districts en provinces. Ce qui fait par conséquent disparaître les commissaires des districts dans la scène.

Ainsi donc, face à ce flou et incohérence entre ces deux textes légaux qui sont sensées être complémentaires, nous avons, entant que chercheurs pencher notre réflexion à cette réalité qui conduit déjà à l'illégalité dans la procédure d'acquisition des terres coutumiers ou locales.

I. GENERALITES SUR L'ACQUISITION DES TERRES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Comme nous l'avons dit ci-dessus, l'acquisition des terres urbaines nous intéresse peu dans cette étude du fait que, sa procédure ne pose pas assez de problèmes quelque soit l'avènement de la loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Néanmoins, la naissance des nouvelles qui leurs limites ne sont pas encore connues, la prise d'un acte délimitant les limites de ces nouvelles villes s'avère important étant donné que ces villes étaient jadis des terres coutumières ou locale.

Cependant, étant donné qu'il s'agit ici des généralités sur l'acquisition des terres, et pour l'enchaînement logique d'idées, la procédure d'acquisition des terres urbaines mérite d'être évoquée aussi ici.

¹ MINITERE, *Projet de politique nationale foncière du Rwanda*, Kigali, 2001.

I. 1. Tenure des terres urbaines

Les terres urbaines sont celles comprises dans les limites de villes administratives ainsi que celles des entités ou agglomérations déclarées urbaines par le Ministre National des Affaires Foncières en vue de l'application de la loi foncière.

Exceptionnellement, pour la ville de Kinshasa, seules les terres des communes déclarées urbaines par le Ministre National des Affaires Foncières, sont des terres urbaines.

En dehors des terres urbaines telles que définies précédemment, les autres terres sont rurales.

L'intérêt juridique de cette distinction réside dans le fait que, outre les autres conditions et formalités prévues par la loi, les terres urbaines ne peuvent faire objet d'un contrat de concession qu'après l'établissement d'un plan parcellaire dûment approuvé, signé et publié par le Gouverneur, dans la province ou par le Ministre National des Affaires Foncières, pour la ville de Kinshasa.

Deux types se déclenchent quant à la tenure des terres en milieux urbains selon qu'il s'agit des terrains lotis ou des terrains non lotis.

Les terrains lotis sont celles qui font partie d'un plan parcellaire dûment approuvé, signé et publié par le Gouverneur ou le Ministre, tandis que les terres urbaines non loties ne les sont pas. Autrement dit, sont des terres déjà préparées et disposées à être concédées.

Contrairement aux terres urbaines loties dont l'autorité foncière dispose déjà des éléments de situation, de description, de superficie et le croquis, les terres non loties ne peuvent ainsi être concédées que sur base d'un arrêté spécial du Gouverneur de province ou du Ministre National des Affaires Foncières portant création et concession d'une parcelle des terres urbaines non loties.

Mais à condition que le demandeur annexe à sa demande, les documents cadastraux nécessaires concernant ces éléments.²

I.2. Tenure des terres coutumières ou rurales

A partir de l'entrée en vigueur de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, les terres occupées par les communautés locales sont devenues des terres domaniales³

Signalons que la domanialisations est un principe soutenu par le système foncier Congolais selon lequel toutes les terres, y compris celles dites coutumières ou ancestrales font partie soit du domaine public ou privé de l'Etat.

Les terres coutumières étant domaniales, elles sont juridiquement protégées C'est ainsi qu'il existe dans l'arsenal juridique congolais, plusieurs mesures juridiques susceptibles de protéger et de sécuriser efficacement les droits fonciers en vertu des coutumes et usages locaux. Il s'agit notamment de :

- L'enquête préalable avant toute concession ;
- Le principe de concession sous réserve de droit des tiers ;

² KABEMBA KITENGIE,S, *Cours de Procédure Foncière et Immobilière, ENAC&TI/Kisangani,2018-2019.*

³ Article 387 de la loi Foncière.

- L'indemnisation juste et préalable avant l'atteinte aux droits réels des tiers ;
- Le contrôle de la légalité de décision d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Les sanctions pénales en matières foncières (entre autre l'occupation illégale).

Considérant ces mesures juridiques de protection de terres coutumières ou rurales, nous constatons qu'hormis l'héritage coutumier qui est le principal mode d'acquisition des terres coutumières, les terres rurales peuvent être concédées par l'Etat qu'après l'enquête préalable menée par les différentes autorités citées par l'article 193 de la loi dite foncière. Il s'agit des autorités ci-après :

- Le Commissaire de sous-région (aujourd'hui Commissaire de District) ;
- L'Administrateur du territoire que la loi foncière garde son appellation ancienne de Commissaire de Zone ; et
- Le Procureur de la République. Et ceci avec l'avis final du Gouverneur de Province.

Il faut préciser ici que, *l'enquête préalable n'est ouverte qu'à la suite d'un avis favorable du Commissaire de sous-régional territorialement compétent et elle est effectuée par le Commissaire de zone ou par un fonctionnaire ou agent à ce commis.*

1.2.1. Du but de L'enquête préalable

Le but de cette enquête est celui de constater la nature et l'étendue des droits que des tiers pouvaient avoir sur les terres demandées en concession.

1.2.2. De la procédure de L'enquête préalable

La procédure de l'enquête préalable, elle est ouverte, par l'affichage, dans la localité où le terrain est situé, de l'avis prévu par l'alinéa 3 de l'article 193 ci-dessus.

Il sera annexé à l'avis affiché un exemplaire de la demande précisant le terrain concerné. Toutefois, le Commissaire sous-régional (Commissaire de District) dans l'ouverture se penche sur les éléments ci-après qui constituent l'objet même de celle-ci :

- 1° La vérification sur place de la délimitation du terrain demandé ;
- 2° Le recensement des personnes s'y trouvant ou y exerçant une quelconque activité ;
- 3° La description des lieux et l'inventaire de ce qui s'y trouve en fait de bois, forêts, cours d'eau, voies de circulation, etc..
- 4° L'audition des personnes qui formulent verbalement leurs réclamations ou observations ;
- 5° L'enregistrement et l'étude de toutes les informations écrites.⁴

Dans un délai maximum d'un mois, l'auteur de l'enquête envoie au Commissaire sous régional, sous pli recommandé avec accusé de réception, deux exemplaires de son procès-verbal.

Une copie de la lettre de transmission du dossier est réservée au demandeur.

⁴ Article 194 de la loi Foncière

Si dans un délai d'un mois, le requérant ne reçoit pas copie de la lettre de transmission du dossier, il adresse une lettre de rappel à l'autorité chargée de l'enquête.

A défaut pour celle-ci d'y faire droit, le requérant peut faire recours auprès du Commissaire sous-régional.

Dans le mois de la réception du procès-verbal et, éventuellement du recours, le Commissaire sous-régional y ajoute ses avis et considérations et transmet le dossier entier au Commissaire de région.

Il peut faire reprendre l'enquête pour les motifs qu'il indique avant de transmettre le dossier.

Si le Commissaire de région n'est pas satisfait du procès-verbal, il fait reprendre, dans un délai maximum d'un mois, l'enquête par le Commissaire sous-régional, à moins qu'il n'estime avoir des éléments suffisants pour statuer. Dans ce cas, il corrige le procès-verbal.

Lorsque le Commissaire de région estime que tout est en état, il transmet dans le même délai le dossier de l'affaire au Procureur de la République près le Tribunal de grande instance.

Le Procureur de la République examine alors, dans un délai maximum d'un mois, le dossier du point de vue des droits des tiers et appose sur le procès-verbal soit son approbation, soit ses observations.

Au cas où le Procureur de la République ne donne pas son avis dans le délai imparti, le Commissaire de région intéressé décide d'office.

Lorsque le Procureur de la République et le Commissaire de région tombent d'accord, ce dernier décide de la suite à donner à la requête dans les limites de ses compétences, et dans le cas contraire, transmet le dossier à l'autorité compétente dans le mois qui suit au plus tard.

Si le Procureur de la République fait des observations sur le dossier sous examen, et si le Commissaire de région y fait droit, il corrige le procès-verbal en conséquence ; auquel cas, le procès-verbal est transmis au Procureur de la République qui constate l'accord.

S'il échet, le Commissaire de région fait reprendre l'enquête sur les points litigieux.

Le nouveau procès-verbal est soumis à la même procédure que celle de la première enquête.

Lorsque le désaccord persiste entre les deux autorités, le Procureur de la République et le Commissaire de région se constituent alors en une commission spéciale aux fins de clôturer la procédure de contrôle et de révision, ce, au mieux des intérêts du requérant.

Dans tous les cas, si dans un délai de quatre mois, à dater de l'introduction de la requête, le demandeur n'a pas reçu notification de la suite attendue, il est en droit d'introduire un recours, selon ce qui est dit à l'article 184 ci-dessus.

Et si dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la procédure relative aux demandes de terres rurales, le requérant ne reçoit aucune suite, le commissaire sous-régional autorise alors l'occupation provisoire des terres demandées.⁵

L'enquête est clôturée par un procès-verbal indiquant tous les renseignements réunis et les conclusions de l'agent qui en était chargé.

Il est annexé à ce procès-verbal tout document utile à l'étayer.⁶

II. ANALYSE DES DISPOSITIONS LÉGALES CONCERNÉES L'ETUDE

Le domaine foncier en République Démocratique du Congo est régi par plusieurs dispositions légales. A ce titre, nous allons analyser certaines d'entre elles qui

⁵ *Articles 193 à 203 de la loi Foncière.*

⁶ *Article 195 alinéa 2 de la loi Foncière op cit.*

semblent être pertinentes et fondamentales dans le cadre de la présente étude. Il s'agira de la Constitution de la République Démocratique du Congo qui est la loi fondamentale, de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 et de la loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

II.1. La constitution de la République Démocratique du Congo.

L'article neuf (9) de la Constitution de telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 stipule que « l'Etat exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, :- fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental.

Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi »⁷. Cette disposition de la loi fondamentale fait appel à l'appartenance totalitaire du sol à l'Etat.

Donc, c'est l'Etat Congolais qui est le propriétaire exclusif de toutes les terres du territoire de la République Démocratique du Congo. Ce dernier peut reconnaître aux requérants ou encore aux particuliers certains droits entre autre la jouissance qu'en fonction des normes prévues par la loi.

Cela signifie que l'Etat congolais a seul, un pouvoir suprême et directe sur tout le sol congolais et qu'il ne peut ni transférer ce pouvoir à quelqu'un d'autre ni le partager avec une autre personne ni le perdre au profit d'un tiers qui aurait usé du sol pendant longtemps.

Ce pouvoir est donc supérieur à tout droit de jouissance ou d'occupation que les autres personnes peuvent se prévaloir sur une portion du sol congolais.

Ainsi, l'Etat étant le seul propriétaire de toutes les terres de la République Démocratique du Congo, il est techniquement parlant, impropre que les autres personnes prétendent aussi être propriétaires des terres qu'ils détiennent à tel ou tel autre titre.

Celles-ci sont titulaires des droits de jouissance, lesquels sont de droit de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'Etat.

Ce droit de propriété foncière ne se confond pas avec la souveraineté étatique par laquelle l'Etat a droit d'imposer la loi ou la volonté politique sur tout son territoire.

Le droit de propriété de l'Etat sur tout le sol congolais, lui confère plusieurs prérogatives directes de jouissance et d'organisation du sol :

1. L'Etat peut occuper ou jouir (lui-même) d'un terrain de son territoire par son affectation à un public (présidence de la république, parlement, sénat, gouvernement, ministère, division, cours, tribunaux et parquet, le gouvernorat, le service du territoire, établissement publics, ...)

2. L'Etat peut également affecter certains terrains à l'usage public ou en tolérer l'usage de tous : les terres de routes, de marchés, des sites publics, ... pour l'exercice des libertés populaires ;

⁷ Constitution de la République Démocratique du Congo, article 9.

3. L'Etat congolais peut accorder à une personne morale (société commerciale ou établissement public) le pouvoir de gérer (distribuer) certaines terres, de manière autonome (par concession de service public de gestion foncière ou par décentralisation technique de la gestion des terres) Article 182 de la loi foncière.

A l'heure qu'il est, ce mode de gestion n'est pas appliqué, toutes les terres de la République Démocratique du Congo sont directement gérées par l'Administration foncière de l'Etat. Cette question du mode de gestion des terres relève de la politique nationale et l'article 181 de la loi foncière édicte que « le département (ou ministère) ayant les affaires foncières dans ses attributions applique la politique de l'État en matière d'affectations et de distributions des terres » ;

4. L'Etat peut aussi concéder certaines terres aux particuliers pour les mettre en valeur afin de permettre aux particuliers de s'y établir et de réaliser leurs projets de développement ;

5. L'Etat peut encore réaliser des aménagements et de lotissements, de même qu'il peut laisser momentanément d'autres terres sous l'occupation des communautés locales et leurs membres, pour sauvegarder de leurs intérêts vitaux ;

6. L'Etat peut récupérer tout terrain concédé ou faisant objet d'une jouissance coutumière, s'il n'y a pas mise en valeur suffisante ou lorsque l'intérêt général le justifie. Etc.

II.2. la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

Elle est la loi principale régissant le domaine foncier. Elle organise la gestion de la terre en République Démocratique du Congo. Suivant l'exposé de motif de cette dernière, les idées-forces qui constituent la trame du présent régime foncier et immobilier peuvent être schématisées ainsi :

- uniformisation du droit foncier en domanialisant toutes les terres et en ce compris les terres naguère dites « terres indigènes » ;
reconnaissance aux particuliers des droits de jouissance uniquement, mais des droits essentiellement dynamiques et fonctionnels, en subordonnant leur validité à la mise en valeur, d'une part, et, d'autre part, en les assortissant de garanties telles qu'elles permettent un accès facile au crédit ;
- introduction dans les nouveaux textes de la possibilité pour l'Etat de déléguer le pouvoir de gérer les terres domaniales, à des organismes publics ou privés qui seront créés par une loi particulière et cela en vue d'accélérer l'aménagement du territoire ;
- clarifier enfin les textes en prévoyant des dispositions séparées pour les droits fonciers et les droits immobiliers et en rassemblant dans un seul texte toutes les dispositions éparses dans l'ancienne législation.⁸

Cette loi ne traite pas seulement du régime juridique de jouissance des terres, elle porte également sur « le régime général des biens », de l'article 1er à l'article 52 et sur « le régime des sûretés », de l'article 245 à l'article 396. (Notons en passant, qu'avec l'entrée en vigueur du droit Ohada en République Démocratique du Congo, depuis 2012, cette dernière partie de

⁸ Exposé de motif de la loi foncière.

la loi foncière, sur le régime des sûretés, est quasiment remplacé par l'acte uniforme Ohada portant organisation des sûretés).

Seulement 193 articles de la loi foncière, traitent directement du régime foncier et immobilier, soit de l'article 53 à l'article 244.

Quant l'enquête préalable dont il est question dans cette étude, elle est règlementée dans les articles 193 à 203 de la dite loi.

Précisons cependant que la loi foncière traite de la jouissance de terres en ce qui concerne uniquement le sol (surface de la terre où l'on peut se tenir, construire, élever, cultiver, faire la chasse, etc.).

La jouissance des autres composantes de la terre en tant que ressources naturelles telles que les eaux, les mines, les carrières, les hydrocarbures, les forêts, ... bien qu'ayant de rapport direct avec le sol, elle ne relève pas de la loi foncière et nous ne l'abordons pas ici. Elle est régie par des lois spécifiques :

- la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau ;
- la loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier ;
- la loi n°15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures ;
- la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier ;
- la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.⁹

II.3. La loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Depuis l'année 2008, la République Démocratique du Congo s'est dotée d'un instrument juridique portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Cette loi a été votée dans le souci d'opter la décentralisation comme mode de gestion de certaines entités territoriales de la République.

Ainsi donc, l'économie de cette loi s'articule sur six points suivants :

- Les dispositions générales. Il reprend les dispositions constitutionnelles relatives à la subdivision territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo ;
- L'organisation et le fonctionnement d'une entité territoriale décentralisée ;
- Les règles régissant les rapports d'une entité territoriale décentralisée avec l'Etat et la province ;
- Les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée ;
- Le statut judiciaire des autorités des entités territoriales ; décentralisées ; et
- Les dispositions transitoires et finales.

Cette structuration met en relief les éléments suivants:

- 1. Une répartition judicieuse des compétences entre les différentes entités territoriales décentralisées afin de leur assurer un développement harmonieux.
- 2. La libre administration d'une entité territoriale décentralisée dans la mesure où elle décide librement dans la sphère des compétences qui lui sont conférées

⁹ N'SOLOTSHI MALANGU, *Module de vulgarisation de la loi Foncière de la République Démocratique du Congo, 2017, p9.*

sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi.

- 3. Le principe de la représentation en même temps de l'Etat et de la Province par les autorités exécutives des entités territoriales décentralisées :

Ainsi, les mêmes autorités exécutives locales assurent également la coordination et le suivi des services de l'Etat et de la Province dans leurs entités respectives.

Aussi, l'exercice des compétences déconcentrées de l'Etat se fait-il sous l'autorité du Gouverneur qui peut déléguer ses pouvoirs à l'Administrateur de territoire.

- 4. L'autonomie financière qui permet à une entité territoriale décentralisée de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du pouvoir central et de la province. Ce budget est toutefois intégré en dépenses et en recettes au budget de la province qui est présenté en même temps que le budget du pouvoir central pour former le budget de l'Etat arrêté chaque année par une loi.
- 5. Le droit des entités territoriales décentralisées à 40% des recettes à caractère national allouées à la province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation.

Une entité territoriale décentralisée dispose des ressources exceptionnelles.¹⁰

III. DISCUSSION ET COMMENTAIRES

Au regard de cette réalité, la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 est toujours en vigueur en République Démocratique du Congo. Toutes ses dispositions sont d'application dont celles qui consacrent l'enquête préalable. Cette dernière c'est-à-dire l'enquête préalable n'est ouverte qu'à la suite d'un avis favorable du commissaire sous-régional territorialement compétant. Et, elle est effectuée par le commissaire de zone appelé aujourd'hui Administrateur de territoire ou par un fonctionnaire ou un agent à ce commis.

Selon l'esprit de ces dispositions, chaque autorité citée dans la procédure de l'enquête préalable a sa parcelle de pouvoir distincte de celle de l'autre. Pour le commissaire de district, la loi ci-haut citée lui reconnaît le pouvoir d'ouvrir. Il est ici l'autorité déclencheuse de l'enquête.

Le Gouverneur, bien que le numéro un de la Province, la loi foncière ne lui reconnaît pas cette qualité dans la procédure de l'enquête préalable. Plutôt le pouvoir de recevoir des rapports de l'enquête effectuée par le commissaire de zone ou l'Administrateur de territoire par l'entremise du commissaire sous-régional ou commissaire de district.

De ce fait, en cas de son avis défavorable sur ces rapports, il demande cette foi là au commissaire sous-régional ou commissaire de district de réeffectuer l'enquête. C'est à partir de ce dernier que le Gouverneur de Province fera suite au Procureur de la République qui, quant à lui a le rôle d'examiner le dossier du point de vue des droits des tiers dans un délai d'un mois et apposer sur le procès-verbal soit son approbation, soit ses observations.

¹⁰ Loi organique n° Loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 op cit.

Au cas où le Procureur de la République ne donne pas son avis dans le délai imparti, le Gouverneur de Province décide d'office. Lorsque le Procureur de la République et le Gouverneur de Province tombent d'accord, ce dernier décide de la suite à donner à la requête dans les limites de ses compétences.

Donc, chaque autorité a son rôle spécifique. Le commissaire de zone ou Administrateur de territoire ne peut pas ouvrir et en même temps effectuer l'enquête. S'il le fait, c'est une violation de la loi foncière car la loi lui reconnaît le pouvoir d'effectuer seulement.

Le législateur avait limité son pouvoir parce que, étant l'autorité proche de la communauté locale, il peut avoir des penchants soit au requérant, soit à la communauté de son appartenance.

A ces autorités, ci-haut citées (Gouverneur, Commissaire de sous-région ou de district, commissaire de zone ou Administrateur de territoire et le Procureur de la République), la loi joint les chefs coutumiers qui doivent aussi participer aux enquêtes préalables à la concession prévue par les articles 193 à 203 de la loi foncière. Ceux-ci sont associés à cette opération du fait que ce sont eux les chefs terriens. Ils ont la maîtrise et la connaissance des terres coutumières ou locales. C'est en vertu de ça que la loi n°15/015 du 25 Aout 2015 portant statut des chefs coutumiers leur accorde le pouvoir de veiller et protéger ces terres conformément à la loi.¹¹

En réalité, la loi foncière et ses mesures d'application ignorent les chefs coutumiers alors que ceux-ci, sont incontournables dans la procédure de l'enquête préalable dans la mesure où ces derniers ont la connaissance et veillent quotidiennement sur ces terres.

S'agissant de la loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, les districts sont devenus des provinces, et par conséquent les commissaires de sous-régions ou commissaires des districts n'existent plus alors que la loi foncière les considère encore. Ce qui fausse la procédure pratique de l'enquête préalable.

En effet, la décentralisation effective en République Démocratique du Congo a non seulement élagué le poste de commissaire de sous-région ou commissaire de district, mais aussi elle a changé le statut des certains milieux autre fois reconnus comme milieux ruraux en milieux urbains. C'est le cas par exemple des villes d'Isangi, Basoko, Opala..., dans la Province de la Tshopo qui constituaient jadis des terres rurales.

Cette situation crée un flou dans la procédure d'acquisition de certaines terres de ces milieux étant donné que les limites même de ces nouvelles villes ne sont pas jusque là fixées. Cette loi a fait que la République Démocratique du Congo compte à son sein trente trois (33) villes ; cent quarante cinq (145) territoires ; six mille nonante cinq (6095) groupements ; trois cent dix (310) communes dont cent trente sept (137) urbaines ; quatre cent septante (470) secteurs ; trois mille trois cent septante deux (3372) quartiers et quatre vingt huit mille sept cent dix (88710) (villages.)¹²

Ainsi donc, avec cette catégorisation, il est cependant vrai que les terres rurales ou coutumières sont nombreuses par rapport aux terres urbaines en République Démocratique

¹¹ Loi portant statut des chefs coutumiers.

¹² Archives Commission Électorale Nationale Indépendante CENI.

du Congo. Pour se faire, il y a tout intérêt de les protéger à travers la procédure de l'enquête préalable qui est une étape primordiale pour les concéder.

Et surtout que le droit foncier Congolais tire son origine dans la coutume, et que la coutume est reconnue comme source de la loi.

IV. SUGGESTIONS

André NKUNDIBIRAMA RUNEZERWA a démontré que La tenure foncière a une dimension pluridisciplinaire qui embrasse à la fois les aspects sociaux, techniques, économiques, institutionnels, juridiques et politiques.¹³ Cependant, à ce stade où il y a eu ce problème dans la procédure de l'enquête préalable, nous suggérons ceci :

- Un acte légal désignant une autorité pouvant jouer le rôle que jouait le commissaire de district dans la procédure d'acquisition des terres rurales;
- La révision de certaines dispositions de la loi foncière qui a trop vieilli et qui garde des lacunes non seulement sur cet aspect que nous avons abordé, mais aussi sur d'autres aspects de la réglementation du domaine foncier en République Démocratique du Congo ;
- La révision de la loi fixant les limites des différentes villes de la République Démocratique du Congo car, avec l'avènement de la décentralisation, le nombre des villes a augmenté et les terres qui étaient jadis coutumières ou rurales, sont devenues des terres urbaines;
- La prise par le Ministère de tutelle d'un acte créant des circonscriptions urbaines pour toutes les nouvelles villes parce que les limites de ces dernières ne sont plus connues jusque là; et
- D'envisager les campagnes de sensibilisation aux populations des nouvelles villes sur la procédure d'acquisition des terres selon le droit congolais pour éviter que celles-ci puissent se comporter en populations coutumières ou rurales.

CONCLUSION

Au regard de cette analyse, il y a lieu de confirmer cette difficulté qui conduit déjà à l'illégalité dans l'application de la loi foncière en matière d'acquisition des terres locales ou coutumières. Il est sans doute que depuis la promulgation de la loi sur la décentralisation, beaucoup de terres locales ou coutumières ont été déjà concédées à travers le pays. Mais suivant quelle procédure et avec le concours desquelles autorités ?

Au stade actuel et sur le plan de droit, il est difficile de connaître qui peut ouvrir l'enquête préalable et qui peut l'exécuter.

Le développement des milieux locaux et la réduction des conflits fonciers font partie des objectifs de la décentralisation. Cependant, le flou plane à ce sujet car on ne peut pas développer un milieu et vouloir résoudre les conflits surtout fonciers tout en violant les dispositions réglementaires.

Ainsi donc, pour créer l'harmonie dans l'application de la décentralisation consacrée dans la loi n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et

¹³. NKUNDIBIRAMA RUNEZERWA, A, *Impact de politique Etatique en matière foncière sur le développement rural au Rwanda, Mémoire de Licence à l'Université Nationale du Rwanda, 2007.*

fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, la révision de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 dite loi foncière est une condition sine qua non et urgente République Démocratique du Congo.

BIBLIOGRAPHIE

- *La Constitution de la République Démocratique du Congo.*
- *Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.*
- *Loi organique n° 08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.*
- *Loi n°15/015 du 25 Aout 2015 portant statut des chefs coutumiers.*
- *MINITERE, Projet de politique nationale foncière du Rwanda, Kigali, 2001.*
- *N'SOLOTSHI MALANGU, Module de vulgarisation de la loi Foncière de la République Démocratique du Congo.*
- *KABEMBA KITENGIE,S, Cours de Procédure Foncière et Immobilière, ENAC&TI/Kisangani,2018-2019.*
- *NKUNDIBIRAMA RUNEZERWA, A, Impact de politique Etatique en matière foncière sur le développement rural au Rwanda, Mémoire de Licence à l'Université Nationale du Rwanda, 2007.*
- *Archives de la Commission Eléctorale Nationale Indépendante CENI.*