

LA CRISE FONCIÈRE À L'EST DE LA RDC

par Séverin Mugangu Matabaro

Abstract

There has been a longstanding tendency to view the recurrence of crises in the eastern DRC through a Darwinist lens, highlighting the scarcity of land and, more particularly, the inevitable clash between the use of land by pastoralists and its use for other agricultural purposes. The present article suggests an alternative perspective. It underscores the inadequacy and the ambiguity of the normative and institutional framework of land management. Moreover, the land crisis in the eastern DRC has several aspects. The solutions that are needed inevitably require that local specifics are taken into account. A reform of land legislation and the decentralisation of land management are therefore necessary.

1. INTRODUCTION

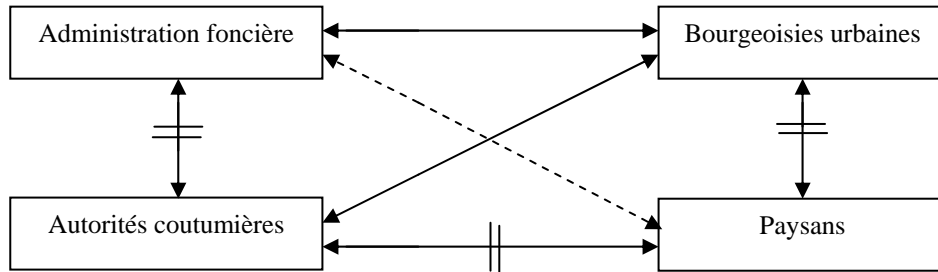
La RDC est péniblement en train de sortir d'une décennie de guerres. Ces guerres ont non seulement causé des millions de morts, mais aussi poussée sur les routes des centaines des milliers des personnes. D'après un rapport de OCHA de 2005, il y aurait plus de 2 millions de déplacés en RDC dont plus de trois quart à l'Est du pays¹. Malgré l'arrêt des hostilités, il y a près de deux ans, on dénonce encore dans cette partie du pays des violations massives des droits de l'homme, spécialement dans les campagnes. L'insécurité qu'y font régner les milices locales et les bandes armées étrangères, sont à l'origine d'un exode rural massif dont l'ampleur n'est pas encore mise en évidence.

D'aucuns considèrent qu'à l'origine des conflits à l'Est de la RDC et particulièrement au Kivu et en Ituri, il y a un problème foncier. Ce problème est présenté en termes de déséquilibre entre les besoins fonciers des populations et les disponibilités foncières. La compétition autour des ressources foncières devenues de plus en plus rares expliquerait les conflits récurrents dans ces régions.

Sans récuser a priori ce rapport déterministe, nous allons dans le présent article examiner une autre hypothèse complémentaire à savoir que le problème foncier à l'Est de la RDC se pose fondamentalement en terme de gestion, c'est-à-dire de statut juridique des exploitants d'une part, de cadre institutionnel de gestion de l'autre.

Schématiquement, on pourrait présenter comme suit la crise des rapports socio-fonciers à l'Est de la RDC :

¹ Sur 2.329.000 déplacés que renseigne le rapport d'OCHA (2005), 360.000 seraient au Katanga, 455.000 en Province Orientale (Ituri compris), 165.000 au Maniema, 785.000 au Nord-Kivu et 254.000 au Sud-Kivu. Informations reprises de PAM, *République Démocratique du Congo : Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité – collecte et analyse des informations secondaires (CFSVA)*, rapport préparé par MARTINI, M., décembre 2005, p. 27.



La solution légale qui met en rapport la paysannerie avec l'administration foncière, est jusqu'à ce jour ineffective et inefficace. Pour accéder à la terre et/ou sécuriser leurs possessions les paysans opèrent selon le droit coutumier local et s'adresse comme autrefois aux autorités coutumières. Celles-ci se considèrent comme revêtus de compétences en matière foncière alors que la loi les a exclues des rangs des autorités foncières. Elles sont ainsi continuellement aux prises avec l'administration foncière qui leur conteste toute compétence en ce domaine.

La vénalité des chefs coutumiers le conduit assez souvent à des spoliations paysannes au profit des bourgeoisies urbaines lesquelles entretiennent des rapports de complicité avec ces autorités. Ces bourgeoisies sont par ailleurs les seules à pouvoir mobiliser le droit positif et à diligenter l'enregistrement des terres à travers les méandres de l'administration. Pour apporter la preuve de la mise en valeur des concessions acquises, ces bourgeoisies urbaines proposent des contrats précaires aux paysans dont les terres ne suffisent plus à la subsistance des familles. En contrepartie, les paysans fournissent selon le cas des prestations en travail non rémunérées ou payent des redevances en nature ou en argent.

Apparaissent ainsi trois champs de relations conflictuelles autour de l'enjeu foncier : les rapports autorités foncières et autorités coutumières ; les rapports entre l'administration foncière et les autorités coutumières ; les rapports entre les autorités coutumières et les paysans ; et les rapports entre les bourgeoisies urbaines et les paysans. C'est au-dedans de ce triple champ relationnel que se noue la crise foncière à l'Est de la RDC, laquelle présente un profil singulier en fonction des caractéristiques propres à chaque milieu et de la trajectoire particulière de chaque entité traditionnelle. Cette crise étant donc plurielle, les solutions envisagées doivent tenir compte des spécificités locales. Les réponses légales actuelles qui imposent un schéma uniforme et univoque, ne sont manifestement pas adéquates au regard de la prolifération des conflits fonciers et des pratiques en marge de la loi.

Tout à tour nous présenterons dans cet article les aspects généraux de la problématique foncière en RDC, les problèmes particuliers observables à l'Est de ce pays ; et enfin, des arguments pour une réforme de la législation et une décentralisation de la gestion foncières.

2. LE PROBLÈME FONCIER EN RDC : ASPECTS GÉNÉRAUX

Le sol, dispose l'article 53 de la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés², est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. Par cette disposition, l'État congolais a nationalisé le sol, mettant ainsi un terme d'une part au régime de la propriété foncière, d'autre part à la distinction entre terres domaniales et terres indigènes, consacrés par le législateur colonial. L'article 385 de la loi ici évoquée dispose en effet que « les terres occupées par les communautés locales deviennent à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi des terres domaniales ».

2.1. Nationalisation du sol et précarité des droits de jouissance

L'exercice des droits sur le sol est, aux termes de la loi, assujéti à l'obtention d'un Certificat d'enregistrement. Selon le cas, ce certificat confère un droit de jouissance perpétuel ou temporaire appelé concession perpétuelle ou ordinaire. La concession perpétuelle n'est accessible qu'aux congolais personnes physiques. Les étrangers et les personnes morales ne peuvent accéder qu'à la concession ordinaire, dont la durée ne peut dépasser 25 ans. Cette dernière est toutefois renouvelable au gré de l'État. En cas de non renouvellement, la loi prévoit dans certaines hypothèses (emphytéose, superficie), une indemnité pour le concessionnaire. Celle-ci ne peut dépasser le 3/4 de la valeur actuelle et intrinsèque des immeubles incorporés au fonds.

Le sol, propriété de l'État, est géré par les administrations publiques. Des fonctionnaires investis de la qualité de conservateur de titres immobiliers délivrent aux particuliers des certificats d'enregistrement dans leurs circonscriptions foncières respectives. La compétence pour décider de l'attribution d'un terrain varie toutefois en fonction de la superficie et de la localisation du terrain sollicité. Sont habilités à attribuer une concession, selon le cas : le Parlement, le Président de la République, le Ministre des Affaires Foncières, le Gouverneur de Province et le Conservateur des Titres Immobiliers.

Tableau 1. Compétences en matière foncière en RDC

autorité compétente	superficie	
	terres rurales	terres urbaines
Parlement	≥ 2000 ha	≥ 100 ha
Président de la République	> 1000 ha et < 2000 ha	> 50 ha et < 100 ha
Ministre des Affaires Foncières	> 200 ha et ≥ 1000 ha	> 10 ha et ≤ 50 ha
Gouverneur de Province	≤ 200 ha	≤ 10 ha
Conservateur des Titres Immobiliers	< 10 ha	< 50 a

² *Journal Officiel de la RDC, Code foncier*, n° spécial, 5 avril 2006, p. 24.

Deux ans après l'établissement du certificat d'enregistrement, celui-ci devient inattaquable. Les actions dirigées contre lui ne peuvent être qu'en dommages et intérêts, quand bien même celui-ci serait obtenu par erreur, par surprise ou par fraude. Pénalement toutefois, le titulaire d'un certificat obtenu par fraude peut être poursuivi pour faux en écriture et la destruction de tel certificat peut être ordonnée par le Juge.

La loi sanctionne par ailleurs d'une peine de prison (2 à 6 mois de servitude pénale et 50 à 500 francs congolais d'amende), tout acte d'usage et de jouissance d'une terre qui n'est pas fondé sur un titre régulier. Elle sanctionne de façon particulièrement sévère (6 mois à 5 ans de servitude pénale ou 50 à 300 zaïres d'amende) tout contrat de concession conclu en violation de ses dispositions impératives ou contraire aux dispositions d'ordre urbanistique. En d'autres mots, l'occupation illicite d'un terrain de même que l'usurpation des fonctions en matière foncière sont réprimés.

L'inaccessibilité (physique, juridique ou financière) des services intervenant dans la procédure d'acquisition des titres fonciers place de fractions très importantes de la population sous le coup des incriminations évoquées ci-dessus.

2.2. Prédominance des pratiques en marge de la loi

« Pour les localités érigées en circonscriptions urbaines, le Président de la République ou son délégué fait dresser un plan parcellaire des terrains à concéder », dispose l'article 63 de la loi du 20 juillet 1973. Dans les provinces, les gouverneurs sont délégués pour établir les plans parcellaires

Un terrain qui ne fait pas partie d'un plan parcellaire ne peut être mis sur le marché et concédé que par un Arrêté spécial du Gouverneur de Province (Art. 5, ordonnance du 02 juillet 1974).

Ces dispositions sont souvent ignorées tant des administrations foncières que des autorités territoriales locales (Maires, Bourgmestres, Administrateurs de territoire, chefs de chefferie, de secteur, de groupement, de localité), lesquelles, selon le cas, « régularisent » des situations contraires à la loi ou tout simplement attribuent sans en avoir la compétence des droits sur des parcelles et délivrent des « titres » (les fiches parcellaires)³. Ces pratiques sont tellement répandues travers le pays qu'elles ont fini par avoir une certaine légitimité, mieux une efficacité symbolique. Les attributions de terrain par les autorités locales sur des sites non lotis et non aménagés et les morcellements multiples des parcelles détenues en vertu des fiches parcellaires sont responsables des constructions anarchiques et de nombreux conflits fonciers urbains.

³ La fiche parcellaire était à l'origine un document d'identification des personnes résidant sur une parcelle. Avec le temps, les autorités locales l'ont convertie en document établissant la propriété d'une maison. La délivrance de la fiche parcellaire est à ce jour inscrite au titre de recette dans le budget des entités décentralisées. Nonobstant ce fait, la fiche parcellaire, quoique répandue, n'a aucune valeur juridique. Elle ne peut constater l'existence d'un droit sur le sol.

Bref, les pratiques administratives et populaires mettent plus ou moins en échec la loi du 20 juillet 1973 portant notamment régime foncier et immobilier. Ces pratiques posent particulièrement un problème en ce qui concerne d'une part la valeur juridique, c'est-à-dire les effets liés à ces « titres » qui sont abusivement délivrés aux populations par des autorités incompétences, d'autre part l'application des sanctions.

Un fait s'impose à l'observation : les pratiques foncières en marge de la loi prédominent en milieu urbain et elles ne sont point sanctionnées.

L'article 65 de la loi dite foncière dispose par ailleurs que les terrains sont concédés sous réserve des droits des tiers. Un problème se pose à cet égard en cas d'extension des villes et de création de nouvelles cités. Ces situations s'accompagnent généralement des contestations, car elles portent atteinte aux droits coutumiers des populations locales. La question est ici de savoir si des droits coutumiers peuvent être exercés sur des terres devenues urbaines. D'autre part, lors de la création d'un marché foncier, en l'absence d'une expropriation préalable, les droits coutumiers restent-ils intacts sur les différents lots faisant partie du plan parcellaire ?

Les opérations foncières consécutives au changement du statut administratif des zones rurales ne semblent assez souvent obéir à aucune logique juridique. Deux modalités peuvent être observées : soit une intervention autoritaire, soit une opération négociée. Quoi qu'il en soit, la pratique en ce domaine aussi est en marge de la loi foncière.

2.3. Ambiguïté du statut des terres rurales

Les terres rurales forment une catégorie résiduelle. La loi définit les terres urbaines comme celles qui sont situées dans les circonscriptions urbaines. Toutes les autres sont rurales. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer les terres concédées, les terres affectées au domaine public et les terres occupées par les communautés locales. Ces dernières, qualifiées de terres indigènes dans la législation coloniale, étaient régies par les coutumes locales et gérées par les autorités coutumières. Elles étaient la propriété des communautés indigènes.

Aux termes de l'article 387 de la loi dite foncière, « les terres occupées par les communautés locales deviennent à partir de la promulgation de la présente loi des terres domaniales ». Elles font désormais partie du domaine foncier privé de l'État. En déterminant les compétences en matière foncière, la loi a expressément écarté les autorités coutumières du rang des gestionnaires de son domaine.

Au regard de l'article 56 alinéa 2 de la loi qui dispose que les terres du domaine privé de l'État sont régies par la présente loi et ses mesures d'exécution, nous pouvons affirmer que les terres occupées par les communautés locales relèvent bel et bien de la loi du 20 juillet 1973 et qu'en conséquence nul ne peut se prévaloir des droits fonciers ou immobiliers sur elles, s'il n'est détenteur d'un certificat d'enregistrement (Art. 219).

L'Article 389 de la même loi dispose, pour sa part, que les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République. La question que soulève cet article est de savoir si le législateur a voulu par cette disposition réserver le régime applicable à ces terres à une loi ultérieure. Si la réponse est affirmative, on pourrait alors soutenir avec la cour suprême de justice qu'en attendant l'ordonnance présidentielle promise, les droits de jouissance sur ces terres sont régis par le droit coutumier (CSJ, RC 1932, 20 janvier 1988, *RJZ*, 1988, p. 7, supplément n° 3).

Suivant cette position de la cour, ces terres ne relèveraient donc pas de la loi dite foncière. Elles sont régies par les coutumes locales et gérées par les autorités coutumières. Cette interprétation reconduit en fait le dualisme juridique auquel la loi du 20 juillet 1973⁴ a voulu mettre fin. Elle est en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi.

Au demeurant, la même cour suprême de justice contredit cette position dans un autre arrêt où elle juge : « en vertu de la loi foncière, toute règle coutumière en matière d'occupation des parcelles a été abrogée ». (CSJ, RC334, 09 avril 1980, *RJZ*, 1988, p.8, supplément n° 3).

Force est de constater que les droits des communautés locales sur les terres qu'elles occupent, sont indéterminés. L'équivoque se situe à trois niveaux :

1. au niveau du régime juridique de ces terres, c'est-à-dire des règles applicables à ces terres,
2. au niveau de l'autorité gestionnaire,
3. au niveau de la nature des droits des exploitants paysans.

Hélas, la doctrine juridique congolaise n'arrive pas non plus lever l'équivoque⁵.

Au-delà des considérations qui précèdent, les termes mêmes utilisés par le législateur sont sociologiquement équivoques. D'un côté, le concept de « communauté locale » n'a pas un contenu et un contour précis ; de l'autre, il est difficile de déterminer les « terres occupées par les communautés locales ». À propos de ces dernières, on s'interroge : s'agit-il de toutes les terres situées dans les limites des entités administratives rurales ? En d'autres mots, s'agit-il des terres revendiquées comme terres ancestrales par une tribu, un clan, un segment de clan, ou une famille élargie ?

La loi précise à l'article 388 qu'il s'agit des terres que les « communautés locales habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, individuelle ou collective, conformément aux coutumes et usages

⁴ MUGANGU, S., *La gestion foncière rurale au Zaïre, Reformes juridiques et pratiques foncières locales. Cas du Bushi*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 1997, p. 149.

⁵ Voir notamment KALAMBAY, G., *Le droit foncier zaïrois et son unification*, thèse, Louvain-la-Neuve, UCL, 1973, 641 p. ; LUKAHOMBE NGHENDA, *Droit civil, les biens*, Publications des Facultés de droit des universités du Congo, août 2003 ; KIFWABALA, J.-P., *Droit civil. Les biens : les droits réels fonciers*, Presses Universitaires de Lubumbashi, janvier 2004 ; KALAMBAY, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, 2^{ème} édition, Kinshasa, PUZ, 1989.

locaux ». Au sens de cette disposition, feraient partie des terres occupées par les communautés locales non seulement les terres actuellement mises en valeur par les membres des dites communautés (terres habitées et cultivées), mais aussi les terres en friche qui présentent une utilité pratique pour ces communautés : terres de jachère, terres servant à la chasse, à la pêche, à la recherche du bois de chauffage ou de construction, aux cérémonies d'initiation, ... En somme, il s'agirait de toutes les terres non concédées et non affectées au domaine public, qui sont considérées par la communauté comme lui appartenant, des terres considérées comme l'héritage inaliénable des ancêtres.

2.4. Équivoque sur la nature des droits des ayants-droit coutumiers

Sur ces terres, la communauté représentée par le chef coutumier exerce un droit éminent. En disant communauté, on voit ici anthropologiquement non seulement les vivants mais aussi les morts, les ancêtres. Ce domaine éminent, réceptacle de vie et lieu de communion entre les ancêtres et les usagers actuels du sol est incessible, inaliénable, imprescriptible et insaisissable. Il a tous les caractères du domaine public, mais n'en fait pas partie. La communauté exerce sur ce domaine un droit collectif.

L'usage et la jouissance des terres des communautés locales obéissent à des règles fixées par les communautés : les coutumes locales. Les droits de jouissance acquis régulièrement sur ces terres, dispose l'article 389, seront régis par une ordonnance du Président de la République. Jusqu'à ce jour, cette ordonnance n'existe pas. Se pose alors la question de la nature des droits acquis régulièrement sur les terres occupées par les communautés locales.

Les droits de jouissance régulièrement acquis sur les terres des communautés locales sont théoriquement ceux qui ont été acquis dans le respect des conditions de fond et de forme prévues par les coutumes. Ces droits étant des droits patrimoniaux sont en principe cessibles, aliénables, prescriptibles et saisissables. Autrement dit, les particuliers exercent des droits privatifs sur les terres dont ils jouissent.

Au regard de la loi du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il y a lieu de se demander lesquels de ces droits peuvent faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi dispose en effet : « sont susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique (...) les droits de jouissance des communautés locales sur les terres domaniales ». S'agit-il des droits individuels sur le domaine collectif, étant entendu que c'est ce dernier qui a été incorporé au domaine de l'État ?

En d'autres mots, doit-on en cas d'expropriation indemniser la communauté pour les droits collectifs et les titulaires des droits de jouissance pour les droits privatifs ?

La pratique montre que ce sont les droits privatifs qui sont pris en compte et de façon restrictive. Car ne sont indemnisés en cas d'expropriation que les immeubles par incorporation. La valeur foncière n'est pas indemnisée aux motifs que le sol appartient à l'État. Ceci revient en fait à nier aussi bien

les droits collectifs des communautés locales sur leurs terres ancestrales que les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres.

2.5. Méconnaissance des droits fonciers et forestiers des peuples autochtones et atteintes aux droits des populations riveraines des aires protégées

Le peuple pygmée et les populations riveraines des aires protégées posent des problèmes particuliers. Les pygmées, peuples non sédentarisés et vivant parfois à l'intérieur des forêts classées, sont quotidiennement en contradiction avec la loi sur la conservation de la nature laquelle interdit sans réserve toute activité humaine à l'intérieur des aires protégées. Leur rapport au sol ne s'analyse pas en termes d'appropriation. Ils se meuvent dans l'espace forestier au gré des opportunités de chasse.

Autant que les droits de jouissance des communautés locales, les droits des peuples autochtones pygmées sur les forêts dans lesquelles ils déploient leurs activités, sont indéterminés. La doctrine coloniale les qualifiait de droits *sui generis*⁶. Certains juristes les qualifient de tolérance domaniale⁷.

Les populations riveraines des parcs et réserves protestent quant à elles contre l'affectation des parties de leurs territoires ancestraux au domaine public de l'État. En effet, la constitution et / ou l'extension des parcs se fait généralement en violation de la loi foncière qui dispose qu'en vue de sauvegarder les droits immobiliers des populations rurales, toutes transactions sur les terres rurales seront soumises à la procédure d'enquête préalable». D'aucuns s'interrogent sur la valeur de ces actes réglementaires pris en violation de la loi foncière et de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les effets juridiques liés ces actes – inexistant selon certains – soulèvent la controverse.

Les problèmes généraux que pose la législation foncière et sa mise en œuvre en RDC, se déclinent de diverses façons dans les différentes provinces et occasionnent des conflits d'intensité variable. La partie Est de la RDC semble vivre plus douloureusement ces problèmes, car les conflits y sont devenus plus récurrents et extrêmement violents.

3. LES PROBLÈMES FONCIERS EN RDC : ASPECTS PARTICULIERS

3.1. La question foncière en Ituri

⁶ Commission pour l'étude de problème foncier, *Rapport, Vol. I. Données juridiques*, Léopoldville, novembre 1957 (inédit).

⁷ MUGANGU, S., *op. cit.*, p.149.

Koen VLASSENROOT et Tim RAEYMAEKERS⁸ notent avec raison : « L'irruption de la violence en Ituri doit être comprise comme le résultat de l'exploitation par des acteurs locaux et régionaux d'un conflit politique local profondément enraciné autour de l'accès à la terre, aux ressources économiques disponibles et au pouvoir politique ».

Relativement à l'accès à la terre, les activités de RCN ont permis de mettre en évidence que le problème foncier en Ituri n'est ni un problème de pénurie foncière ni un problème d'expropriation d'une communauté par une autre, encore moins un problème d'exclusion.

Le problème foncier en Ituri apparaît en effet à la fois comme un problème idéologique, juridique et politique. Structuralement, il se décline en une opposition des titres mystiques (les droits ancestraux) à des titres fonciers modernes (le certificat d'enregistrement). Structurellement, il se traduit dans une dualité administrative, les autorités traditionnelles continuant, par devers la législation, à jouer un rôle prépondérant dans la gestion des terres et l'arbitrage des conflits fonciers. Sur un plan plus politique, la question foncière apparaît comme un prétexte permettant de mettre en débat les déséquilibres actuels, réels ou supposés, dans l'occupation de l'espace administratif local, dans l'économie et dans la politique. En d'autres mots, par le truchement de la question foncière, il y aurait revendication d'un rapport plus équilibré entre les communautés de l'Ituri.

Dans ce contexte de relations sociales tendues, il est évident que le retour de déplacés de guerre récente va davantage compliquer la situation. Trois types de cas de figure ont été répertoriés :

1. Des personnes ont abandonné leurs terres et cherchent à retourner chez elles maintenant que la paix est revenue, mais trouvent ces terres occupées par d'autres.
2. Des personnes ont abandonné leurs terres et occupent des terres appartenant à d'autres déplacés. Ces personnes toutefois ne veulent plus retourner chez elles estimant que le milieu est encore hostile. Quel sera le sort des terres délaissées par elles ?
3. Des éleveurs déplacés veulent rentrer, mais les pâturages collectifs sont occupés par des agriculteurs. Ils peuvent toutefois accéder à leurs parcelles résidentielles.

Par ailleurs, la création des cités de Bunia, Mahagi et Aru et le développement des Centres de négoce (Ariwara, Kobu, Mahagi port, ...) sans expropriation préalable des droits des communautés locales est source d'incertitudes foncières et de conflits.

3.2. La question foncière au Nord-Kivu

⁸ VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., "Le conflit en Ituri", in *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 210.

On ne saurait traiter de la question foncière au Nord-Kivu sans évoquer deux événements majeurs : le transfert des populations dans le cadre de la mission d'immigration des Banyarwanda (MIB) et la création du Parc National de Virunga (PNVi).

En effet, pour favoriser la colonisation de vastes zones propices à l'élevage et à l'agriculture au Nord-Kivu, le pouvoir colonial entreprit de déplacer des familles Banyarwanda du Rwanda vers le Nord-Kivu, spécialement dans le Masisi. D'après la littérature, près de 100.000 familles furent déplacées du Rwanda et réinstallées au Nord-Kivu. La prise en charge administrative de ces populations requit la création d'une entité administrative à la tête de laquelle fut placé un prince du Rwanda, M. Bucanayandi. Cette entité constituée sur des terres rachetées par la colonie aux communautés autochtones devint assez vite l'objet de graves controverses entre les leaders des déplacés et les autorités traditionnelles locales, si bien que l'autorité coloniale dut supprimer cette chefferie dite chefferie de Gishari (Kishali, selon la tribu Hunde).

D'un point de vue politique, le Gishari passait pour un territoire conquis par le « souverain » rwandais au détriment de la communauté et de l'autorité politique hunde. Au-delà toutefois de cette lecture, il y a un problème foncier qui fonde et explique les relations tendues qui ont existé et existent entre les populations déplacées que tendancieusement on qualifie de « transplantés », et les populations « originaires » de la zone. Le système foncier traditionnel était en effet organisé de manière à faire participer tout le monde à un réseau de relations au-dedans duquel les uns et les autres contractaient réciproquement des obligations. Le système foncier et les transactions sur le bétail créaient un système de dépendances personnelles qui assurait à la société sa cohésion et sa reproduction. En raison de ces dépendances personnelles, la structure de la société était pyramidale, le sommet étant occupé par le Mwami à la dignité de qui participaient à des degrés divers des « notables », la base étant constituée de petits paysans assujettis⁹.

Les familles réinstallées au Nord-Kivu par la MIB¹⁰, n'ont pas participé à ces mécanismes sociaux d'intégration des migrants. Elles ont évolué parallèlement à l'organisation sociale locale. Pour se mettre à l'abri des incertitudes que représentaient pour elles les autorités coutumières locales, elles ont saisi l'opportunité de la réforme foncière de 1973 pour accéder à des titres fonciers protégés par la loi. Ainsi, pensaient-elles faire échec aux tentatives de spoliation par les chefs locaux lesquels avaient tendance à leur contester les

⁹ MUGANGU, S., "Les politiques législatives – congolaises et rwandaises", in GUICHAOUA, A. (dir.), *Exilés, réfugiés et déplacés en Afrique Centrale et Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 633-694.

¹⁰ La Mission d'Immigration des Banyarwanda (MIB) a été créée en 1933. Elle a opéré entre 1933 et 1955. Le conflit qui opposa le chef hunde (Mwami Kalinda) à Bucanayandi mit fin à ses activités en 1955. Pour plus de détails, voir MATHIEU, P., WILLAME, J.-C. (dirs.), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs, Cahiers Africains*, n° 39-40, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 13-20.

droits qu'elles exerçaient sur le sol du fait du pouvoir colonial. Systématiquement, elles avaient gain de cause devant les tribunaux, forts de leurs certificats d'enregistrement. Les « autochtones » en étaient frustrés.

La création du PNVi avait eu par ailleurs pour effet pendant la même période non seulement de réduire les disponibilités foncières, mais aussi de contraindre au déplacement de communautés ou des parties de communautés, les plaçant ainsi sous la dépendance politique et foncière des communautés d'accueil.

La mise en œuvre de la politique de la « zaïrianisation » a, pour sa part, par l'engouement suscité pour l'activité pastorale, conduit à un déséquilibre dans l'occupation spatiale ⁽¹¹⁾. L'élevage qui est essentiellement le fait des élites politiques, bureaucratiques et commerçantes, occupe des espaces de plus en plus importants, alors que les exploitations agricoles paysannes sont de plus en plus morcelées en raison d'une démographie particulièrement galopante. La croissance rapide de la population est, paraît-il, due non seulement à l'élévation des taux de natalité et la diminution des taux de mortalité, mais aussi à l'existence des réseaux de migration clandestine, les familles réinstallées par la MIB ayant gardé des connexions dans leurs villages d'origine au Rwanda. Les migrants des années 60, 70 et 80, profitant de la vénalité des chefs locaux, acquerraient aussi des terres lesquelles étaient parfois, si pas souvent, le résultat d'une spoliation paysanne.

Tableau 2. Les fermes dans le territoire de Masisi

secteur	nombre des fermes
Ngungu	37
Kirotshe	28
Kisima	35
Mihanga	37
Mwesso	66
Masisi	53
Katoyi	18
total	274

Source : Inspection Provinciale de l'Agriculture, Rapport 2004.

Sous le prétexte de l'accaparement des terres ancestrales des communautés dites autochtones par les immigrés, de l'usurpation par ces derniers du quota politique des premiers et de leur tendance à investir les appareils locaux (administratifs, économiques, ...) au détriment des « autochtones », ceux-ci contestent leur nationalité, espérant ainsi les disqualifier non seulement du jeu politique mais surtout du droit au sol.

En fait, les contradictions d'intérêts au plan foncier entre les diverses catégories sociales locales sont occultées par la question de la nationalité, laquelle est posée de plus en plus sans faire les distinctions qui s'impose,

¹¹ AAP, *Les conflits dans le Masisi. Obstacle au retour des déplacés*, Goma, août 2004, p. 20.

bipolarisant ainsi le Nord-Kivu en deux blocs antagonistes : les rwandophones (ou G2)¹² et les autochtones (ou G7)¹³. Ces identités de combat sont toutefois des constructions opportunistes, car à l'intérieur de chaque bloc, les divergences et oppositions d'intérêt sont très significatives.

En soutenant qu'il existe au Nord-Kivu des contradictions sociales et foncières profondes qu'occulte la question de la nationalité, nous voulons mettre en évidence le fait qu'au-delà du leitmotiv commun sur la prétendue nationalité usurpée des rwandophones, les diverses catégories sociales dites autochtones ont des intérêts fonciers, contradictoires que tous espèrent néanmoins servir, si les immigrés Banyarwanda sont rapatriés au Rwanda. En effet, les nouvelles élites (fonctionnaires, commerçants, politiciens, ...) espèrent non seulement éliminer des concurrents politiques mais aussi récupérer les concessions de ces derniers pour nouer avec les paysans des rapports clientélistes via des contrats de métayage. Ces paysans constituent du reste pour les élites politiques une base électorale. Les chefs coutumiers espèrent quant à eux récupérer des terres pour reproduire des rapports de dépendance personnelle avec les paysans. Ces derniers espèrent pour leur part de nouvelles disponibilités foncières¹⁴.

Outre la contestation de la nationalité des rwandophones, les limites du PNVi sont de plus en plus remises en cause. Les chefs locaux et certains parmi les élites locales ont tendance à dualiser les intérêts des populations et la conservation. Suggérant une articulation simpliste, ils établissent une relation de cause à effet entre les expropriations effectuées au profit du PNVi et la pauvreté rurale dans la région. Les populations paupérisées et n'ayant guère d'autres choix, se rabattent sur les ressources du parc que protège une législation très rigoureuse et restrictive et une pratique administrative extrêmement policière ; ce qui conduit à un état permanent de conflit entre l'autorité gestionnaire du parc (l'ICCN) et les populations riveraines de celui-ci¹⁵.

Plus récemment, des déplacés Banyarwanda rentrés du Rwanda ont occupé une partie disputée du parc appelée « Zone tampon », rajoutant encore à la complexité de la question foncière au Nord-Kivu.

Les conflits actuels dans le Masisi d'après une enquête de AAP

En 1965, il y a eu un mouvement insurrectionnel dénommé « Kanyarwanda » (la

¹² Le G2 ou Groupe de deux est une alliance des personnes d'expression kinyarwanda (Hutu et Tutsi, migrants anciens et récents, tous confondus) pour faire face au G7.

¹³ Le regroupement de sept tribus qui se proclament autochtones du Nord-Kivu. Il est constitué des tribus ci-après : Nande, Hunde, Kumu, Nyanga, Tembo, Kano, Mbuti.

¹⁴ MUGANGU, S., "Enjeux fonciers et territoriaux et conflits récurrents au Kivu", International Conference, *Africa's Great Rift: diversity and unity*, Royal Academy for Overseas Sciences, Royal Museum for Central Africa, Brussels, 29-30 September 2005, pp. 291-304.

¹⁵ MUGANGU, S., *Conservation et utilisation durables de la diversité biologique en temps de troubles armés. Cas du Parc National de Virunga, Étude commanditée par l'UICN*, janvier 2001, 106 pp. (Résumé de l'étude).

population rwandophone s'était insurgée contre le pouvoir coutumier Hunde). Les instigateurs ont été découverts et ont été poursuivis. Certains ont fui au Rwanda et d'autres dans le territoire de Rutshuru : et leurs champs ont été cédés à d'autres bénéficiaires. Pendant le conflit armé du 2 août 1998 déclenché par le RCD, beaucoup de ces instigateurs sont revenus dans le Masisi pour récupérer anarchiquement les terres qu'ils occupaient en utilisant le terme rwandais *kubohozza* (conquérir, libérer). Ces cas sont localisés dans le groupement Bihiri et dans le groupement Bapfuna et Banyungu. Les dossiers traînent au tribunal du territoire de Masisi. Ces cas opposent les Hutu aux Hutu, les Hutu aux Tutsi et quelques Hutu aux Hunde. Dans le groupement de Bapfuna, il s'agit, par exemple, de la colline Kinyanchopfu qui appartient au Mwami Mpfuna Bakungu. Le champ de M. Lutterwa serait occupé par les militaires de l'ex-Armée Nationale Congolaise (ANC / RCD) en position sur la colline Kahongole qui se nourrissent des récoltes du champ. Il y a d'autres cas similaires comme celui de la colline Singa appartenant à M. Buhuni Bakungu César.

Pour le groupement Banyungu et Nyamaboko, vers les années '76-'77, la terre était occupée d'une façon désordonnée. Certaines personnes qui ont acheté de lopins de terre et qui ont obtenu des certificats d'enregistrement les ont mis en valeur (fermes, fromageries). Après achat de terres, les acquéreurs chassaient les personnes qui les occupaient ou les engageaient comme ouvriers. En 1993, suite aux conflits entre ethnies, les gens qui ont été expulsés des fermes y sont revenus et les ouvriers ont envahi les fermes. Tous ces gens y cultivent, y ont construit des maisons et des églises. On se demande quel sera leur sort quand reviendront les concessionnaires détenant les certificats d'enregistrement. Une bombe à retardement.

Autre cas, à l'époque de Mobutu vers les années 80, il y avait des gens, d'une part locataires et d'autre part concessionnaires, qui étaient accusés d'empoisonner la population et les dossiers ont été traités au niveau des chefs des groupements. On devait poursuivre la personne accusée d'empoisonnement, et si le fait était établi, le chef de groupement l'expulsait de son entité. Après expulsion, le chef de groupement cédait la terre à un nouvel acquéreur. À l'époque de la guerre du RCD (d'août 1998) les personnes (locataires) qui avaient été expulsées pour empoisonnement sont revenues car elles étaient protégées par le pouvoir du RCD en soutenant qu'elles avaient été expulsées à l'époque de mauvaise gouvernance et que leur expulsion était irrégulière. Ces personnes s'imposent et bafouent le droit coutumier. Maintenant quand les retournés veulent occuper leurs champs qu'ils avaient abandonnés, ils se heurtent aux premiers occupants. Il s'agit des terres qui se trouvent tout près du chef-lieu du territoire de Masisi.

Certaines personnes n'accèdent pas à leur champ car elles appartiennent à une ou une autre ethnie. Ainsi, par exemple, certains Tutsi se retrouvent soit dans les champs de kiorirwe et de Kahe / Kitchanga (nous ne parlons pas de toutes les personnes s'y trouvant) soit au Rwanda. Un autre conflit risquera d'éclater quand toutes ces personnes rentreront. On peut citer, dans le groupement Buabo, le cas de M. Bidahomba (Tusti) dont le champ se trouve sur la colline Karambi. Il y a beaucoup des cas similaires dans les groupements Buabo, Nyamaboko I, Banyungu. Des tels cas opposent toutes les ethnies qui habitent le Masisi.

Plus encore, le retour devient difficile dans les groupements Bapfuna (Mianza, Hembe, Mupfo, Lambula, Misinga, Luhinzi, Kyungo, Mukeberwa et Kakingi) ; Banyungu (notabilité Kyatsinge) ; Buabo (localité Muhanga). Ici, il s'agit des champs des retournés qui sont occupés par les déplacés venus du territoire de Rusthuru, de Busumba et de Kibatsiro (collectivité de Bashali) et certains rwandais qui se camouflent sur le territoire congolais.

Le pouvoir du RCD avait nommé certains « ex-seigneurs » de guerre de 1993-1997 au poste de commandement (chef de poste ou secrétaire de poste). Ces chefs ne sont pas favorables au retour des déplacés car ils ont des intérêts auprès des gens qui occupent les champs des déplacés. Ce qui fait que certains Tutsi se trouvant à Kirolirwe, Kahe et à Mushaki ne rentent pas dans leurs milieux de retour (cas de M. Paul Mutarambirwa, président du camp de Kirolirwe). De tels cas sont identifiés dans les groupements de Bapfuna et Bihiri. Il s'agit de M. Munyamariba Nyunga (chef de poste de Mianza) et son secrétaire M. MUNGU Iko Bihira ; dans le Banyungu, M. Bunaba Rukebesha (Secrétaire de poste) ; dans le groupement Buabo, M. Ntanturo Kanakuze qui est chef de groupement parallèle à M. Mushesha Baabo (reconnu coutumièrement).

Fermes et plantations :

S'agissant des fermes, dans les groupements Bihiri et Buabo, celles-ci ne posent pas de problèmes au 3/4 (les populations déplacées quittent les fermes en faveur des bétails). Mais il y a des cas où les militaires aident certaines personnes à occuper abusivement ou avec force les terres d'autrui.

Les plantations THEKI Mwananteba en cheval avec Nyabyondo (groupement Bapfuna) et Mahanga (groupement Nyamaboko), la plantation Lwashi, de Victor Kambale Ngezayo et la plantation Kishengo sont occupées pour les cultures vivrières des populations autochtones ayant manqué où cultiver et par les anciens ouvriers de ces plantations. Ils ont déplanté les théiers et le quinquina.

En 2002, les populations en majorité hutu ont occupé la concession à Kyatsinge entre les groupements Nyamaboko et Banyungu appelée BlocCNKI (Comité National du Kivu). On les estime à plus ou moins 500 ménages.

Source : AAP, *Les conflits fonciers dans le Masisi, obstacle au retour des Réfugiés*, août 2004.

3.3. La question foncière au Sud-Kivu

À la différence de l'Ituri et du Nord-Kivu où la question foncière est politisée et oppose des communautés, la problématique foncière au Sud-Kivu se décline d'une part en une transition foncière inorganisée, d'autre part en une opposition d'intérêts entre l'État et les populations locales autour de la conservation de la nature. Les stratégies d'accumulation foncière des élites participent aussi à l'aggravation de la crise foncière au Sud-Kivu.

3.3.1. Une transition foncière inorganisée

Les problèmes liés à la transition foncière s'observent à trois niveaux essentiellement : au plan du contenu matériel des contrats fonciers, au plan des pratiques foncières et au plan des rapports fonciers intraclaniques.

Dans le Bushi, le contrat foncier traditionnel, qui est au sens de Max Weber un contrat de fraternisation, se transforme en contrat fonction entraînant des malentendus et des conflits.

Pour empêcher l'enregistrement des terres par les paysans et freiner leur émancipation, les autorités coutumières du Bushi ont imaginé des formules très originales¹⁶ qui accroissent la sécurité juridique des tenants fonciers tout en préservant le statut social. Ces formules certes intéressantes ne rencontrent malheureusement pas les faveurs de la majorité de la population rurale. Les paysans préfèrent en effet conclure des conventions particulières assorties de garanties différentes de celles qu'offrent les titres fonciers coutumiers, mais tout aussi efficaces.

En réinventant à leur manière le contrat foncier traditionnel (*kalinzi*)¹⁷, les paysans en évacuent ce qui en est le plus substantiel, à savoir la dépendance personnelle illimitée dans le temps qu'il établissait originellement. En d'autres mots, ils en font une simple vente. C'est ce refoulement des relations « fraternelles » par des relations commerciales, celui des contrats-statuts par des contrats-fonctions qui nous semble être responsable du développement actuel des conflits fonciers dans le Bushi.

En effet, si les formules nouvelles proposées par l'autorité coutumière lui permettent de protéger sa position sociale, elles maintiennent par contre le paysan dans un rapport social et surtout économique défavorable, dont il essaie à son tour de s'affranchir à travers des pratiques contractuelles originales. Les conflits qui résultent de cette dynamique d'émancipation / versus / assujettissement, cristallisent deux positions et deux adversaires : les autorités coutumières d'une part, les paysans de l'autre.

Les autorités coutumières développent un discours conservateur « Aujourd'hui, déploreraient les conseillers du Mwami Kabare, c'est devenu une pratique de vendre la terre. En principe, lorsqu'on voudrait aller ailleurs, on devrait s'en aller sans revendre parce qu'un autre peut avoir besoin d'une place pour construire et cultiver » (interview à Kabare, mars 1995).

À propos du titre foncier coutumier, les mêmes conseillers du Mwami ont cru devoir apporter les précisions suivantes : « tant qu'on n'a pas le titre foncier de l'État, on dépend encore du Mwami. C'est au fond pour mettre fin aux litiges éventuels qu'on établit le titre foncier coutumier. Une fois le titre foncier établi, les limites d'un terrain sont connues. Si un voisin se plaint, on

¹⁶ Pour conjurer le péril d'une oblitération des statuts sociaux du fait de la généralisation de l'enregistrement des terres en milieu rural, les chefs traditionnels du Bushi, s'inspirant du *bugule* introduit à l'époque coloniale par le Conseil de chefferie, ont mis en place à partir du début des années '70 des procédures préalables à la demande d'enregistrement. Selon les chefferies il s'agit d'abord du « procès-verbal de délimitation » (Kabare et Ngweshe) ou de l'« Attestation d'occupation d'un terrain coutumier » (Kalehe) ; ensuite, de l'« Acte de reconnaissance d'accord foncier coutumier » (Kabare), de l'« Acte de cession » (Ngweshe) ou de l'« Attestation de rachat de tributs coutumiers » (Kalehe).

¹⁷ Le *kalinzi* (du verbe *kalinza*, faire attendre) : c'est la forme la plus classique de tenure foncière au Bushi. Le terme désigne à la fois le prix du droit de jouissance (*nkafu ya kalinzi*) et la terre sur laquelle s'exerce ce droit (*ishwa lya kalinzi*). Ouchinsky le définit comme le prix du droit (en principe perpétuel) de jouissance sur une terre qu'accorde le suzerain au vassal et à ses descendants. Le *kalinzi* n'est cependant pas un prix d'achat, mais un don de reconnaissance du vassal au suzerain qui lui attribue « une propriété foncière ».

sait facilement reconnaître les limites. Toutefois, le titre foncier coutumier ne signifie pas que la terre concernée ne dépend plus du Mwami. Quand il marie sa fille, vous pouvez lui amener de la bière, mais il ne vous oblige pas » (interview à Kabare, mars 1995).

En fait, le caractère libératoire du titre foncier coutumier (*bugule*)¹⁸ ne cesse d'inquiéter les autorités traditionnelles. Ainsi tentent-ils de le réinterpréter et de réduire sa portée juridique à la simple garantie contre les tentatives d'éviction ou d'empiétement. La préoccupation semble manifester de l'assortir encore d'une obligation de loyauté vis-à-vis des autorités foncières traditionnelles. Cette obligation se matérialise en effet de diverses manières à la discrétion du détenteur du titre.

Les paysans par contre développent un discours résolument novateur. Non seulement, ils réifient le foncier en s'estimant en droit de vendre leurs terres selon les modalités qui leur conviennent, mais en plus ils réinterprètent les statuts sociaux.

« Le Mwami, nous a expliqué le catéchiste de Mwanda, est là. Il a son titre et on le respecte. Il a ses biens qu'il gère comme bien familial. Comme moi aussi, je n'ai pas le titre de Mwami à qui je veux, comme le Mwami peut vendre à qui il veut. Donc aujourd'hui, le Mwami n'a plus le pouvoir de décider sur les champs qui appartiennent à ses soit-disants sujets lesquels ne sont plus en réalité ses sujets, parce qu'il ne peut plus commander » interview à Mwanda, janvier 1995).

À propos des autorités foncières de niveau inférieur au Mwami, le même informateur a exposé : « dans le cadre foncier, il est supposé que le Mwambali (le sujet) a moins que celui qui lui a donné. Mais il arrive maintenant qu'il ait plus. C'est ça le problème que nous avons maintenant : les chefs fonciers traditionnels ont tout vendu. On continue cependant à appeler les gens leurs « Wambali » (pluriel du Mwambali = sujet), mais concrètement ils ne sont plus chefs. Au fond, le Mwambali aujourd'hui, ça n'a plus de sens. Dans le temps, cela signifiait : le chef peut vous appeler pour faire des travaux ou assurer la garde chez lui. Aujourd'hui, il ne peut plus ».

Cette opposition des conceptions sur la nature juridique actuelle du contrat foncier traditionnel (*kalinzi*) est une caractéristique essentielle de la crise des rapports sociaux en milieu rural du Bushi. Elle constitue la trame de la plupart des conflits fonciers ruraux. On peut dire en conséquence qu'au-delà des conflits individuels, il y a une crise de structure dans la société rurale : cette crise est rendue visible spécialement par les conflits fonciers.

Il est cependant évident que le contrat foncier traditionnel (*kalinzi*) a subi de profondes mutations que les tribunaux coutumiers et les autorités foncières – ces dernières sont souvent témoins des transactions – ont légitimées. Il ne crée plus en effet un lien social quelconque. Il confère tout

¹⁸ Le *bugule* (du verbe *kugula*, acheter) : c'est l'achat d'un terrain en « pleine propriété ». Il s'agit d'une tentative d'adaptation du régime de la propriété organisé par le décret du 10 février 1953 à la mentalité particulière du Bushi (*ibidem*, p. 159). C'est donc à tort que l'on a considéré ce « contrat » comme un contrat foncier traditionnel.

simplement un droit sur le sol, un droit absolu et exclusif. Par ailleurs, la légitimité des structures d'autorité et du système des privilèges n'est plus fondée sur le *kalinzi*. Toutefois la réification du *kalinzi* n'est pas à ce jour un processus achevé. Les rapports contractuels tendent ainsi à cristalliser de nouvelles structures au contact de leur environnement politique, économique et juridique. Le libellé sommaire des conventions permet de les reconstruire sans cesse en fonction des exigences de l'environnement et de nouveaux rapports de force.

Les contrats conférant un droit d'usage précaire sont les plus pratiqués à ce jour et permettent la reproduction des rapports quasi-féodaux sur des terres acquises en vertu du droit moderne.

Contrairement à la période coloniale et précoloniale, où les relations foncières étaient fondées essentiellement sur le *kalinzi* – le souci des parties à la transaction étant plus de créer des liens sociaux que de transférer la « propriété » – les contrats fonciers précaires, ont pris actuellement la plus grande importance dans le système foncier coutumier. Les chefs, en effet, ne donnent plus de terres à titre perpétuel ; ils les vendent au plus offrant, ou les mettent en valeur soit directement, soit en accordant des contrats précaires¹⁹ aux paysans.

Le morcellement continu des terres paysannes, du fait notamment des partages successoraux, a par ailleurs entraîné la conséquence que les familles ne disposent plus d'espaces suffisants pour assurer leur subsistance. Elles sont obligées de solliciter des parcelles à cultiver auprès des « gros propriétaires », notables coutumiers et concessionnaires.

Ce système de contrats précaires permet aux propriétaires de plantations de bénéficier d'une main d'œuvre gratuite, car les cultures vivrières se font de manière intercalaire, en association avec les cultures arbustives. Lorsque le contrat porte toutefois sur un terrain non couvert par les arbres, le bénéficiaire s'engage à fournir hebdomadairement une journée de travail au propriétaire du fonds (*Burhabale*).

Le développement des cultures maraîchères (*mboga*) en raison de la croissance de la demande urbaine, a fait des marais drainés les terres de prédilection pour le contrat précaire. Les terres de marais présentent en effet un

¹⁹ C'est le cas du *bwasa* chez les Bashi et du *malouer* chez les Batembo de Bunyakiri. Le terme de *bwasa* vient du verbe *kuyasa*, céder l'usage d'une terre. Il s'agit d'un « contrat locatif donnant à l'emprunteur le droit d'usage d'un terrain pour une courte durée (souvent une seule récolte) et dont le prix de location se calcule en général proportionnellement aux bénéfices réalisés et se règle par conséquent à posteriori » (p. 132). Dans son esprit, le *bwasa* ne porte que sur la plantation des cultures annuelles quelles qu'elles soient mais à l'exclusion des cultures considérées comme dangereuses (le chanvre par exemple). Il n'est jamais conclu pour la plantation de cultures pérennes, pour des boisements artificiels, ou pour l'installation de huttes destinées à une résidence permanente. Le *malouer* par contre, tout en étant un contrat précaire autorise son titulaire à planter des cultures pérennes spécialement le palmier à huile dont il partage les fruits avec le propriétaire du terrain.

tel intérêt économique que les propriétaires, en principe les chefs coutumiers locaux, ont cessé d'en autoriser la jouissance gratuite (*obuhashe*).

« À Nyangezi », écrit H. Dupriez, « pour garantir leur parcelle dans le marais de Nyamubanda, à chaque campagne, les paysans doivent payer le « ntumulo », tribut en nature, au chef local. À Burhale, en 1985, chaque paysan cultivant dans le marais d'Ibere a dû payer 60 zaïres au chef local. Notons que la plupart des paysans du groupement de Burhale ont un lopin dans ce marais. À Nduba, c'est le chef qui accorde les parcelles dans le marais de Mubimbi. En retour, les gens lui donnent une partie de leur récolte (ntumulo). À Kaziba, on ne peut avoir accès à une terre dans la vallée de Luzinzi sans payer une somme de 500 zaïres au Mwami. À Cibimbi, pour avoir une portion de terre dans le marais d'un gros propriétaire, il faut payer 800 à 1000 zaïres par an et une journée de travail par semaine dans sa concession ». ²⁰

Il apparaît donc que si autrefois le contrat précaire ne concernait que les couches pauvres (Bashizi) ou marginalisées de la société (les femmes), actuellement il implique toutes les composantes et tente de définir un nouvel « être ensemble » au village fondé essentiellement sur l'économique. Il permet de mobiliser et d'articuler les ressources du monde rural du Bushi (le travail et la terre) dans la perspective à la fois d'une intégration au marché et de survie du corps social.

Les pratiques foncières ne réfèrent ni à la coutume ni à la loi mais sont légitimées aussi bien par les tribunaux modernes que par les tribunaux coutumiers.

L'examen de la jurisprudence des tribunaux coutumiers et de droit moderne révèle deux types de situation : d'une part le fait que ni la loi foncière ni la coutume ne sont systématiquement appliquées aux litiges fonciers, d'autre part la difficulté d'unifier la jurisprudence. Néanmoins, à travers leur activité, les tribunaux coutumiers et modernes tentent manifestement de réconcilier les deux systèmes normatifs et leurs logiques propres. Les décisions en effet essayent de réaliser l'équilibre entre les exigences légales et les nécessités d'un rapport sain avec l'environnement social spécifique des tribunaux. La gestion de ce rapport délicat à la loi et à la société détermine à notre avis la pratique des tribunaux. Cette affirmation ne doit pas toutefois occulter les pratiques des corruptions par lesquelles les justiciables et les juges, selon le cas, servent leurs intérêts privés ou se donnent une position favorable dans l'arène de confrontation.

Il apparaît néanmoins à l'analyse que plus la pression sociale²¹ sur les juges est forte, plus le tribunal privilégie dans ses décisions un répertoire normatif donné. Précisons tout de suite que le juge ne choisit pas de manière

²⁰ DUPRIEZ, H., *Bushi, l'asphyxie d'un peuple*, 1987, inédit (reprographié), p. 28.

²¹ Par pression sociale, nous entendons ici la probabilité d'une réaction sociale négative face à la décision du tribunal. L'importance que le juge accorde à cette réaction peut être déterminante au moment de délibérer.

exclusive l'un ou l'autre des systèmes juridiques en présence. Il adapte plutôt la solution selon un dosage qui dépend de sa capacité à interpréter la législation qui en l'occurrence joue comme une contrainte dans l'accomplissement de son ministère, et à anticiper les réactions sociales que pourrait susciter son œuvre.

Ainsi les tribunaux modernes, de légitimité externe dans ce contexte social spécifique et peu soucieux des réactions sociales que pourraient provoquer les décisions qu'ils prennent, appliquent dans une large mesure la législation. Leur effort consiste à rechercher les catégories juridiques applicables aux situations locales. C'est de manière exceptionnelle, lorsque le cas ne peut rentrer dans aucune matrice légale, qu'ils appliquent la coutume.

Les tribunaux coutumiers par contre, de légitimité interne, quoique créés par le législateur, subissent beaucoup plus fort la pression de l'environnement social. Les décisions prennent en compte la dynamique du rapport social global plus qu'elles ne réfèrent à un cadre juridique donné. C'est au niveau de ces tribunaux que se joue en réalité le changement dans et de l'ordre juridique local. Ils ne peuvent en effet appliquer strictement la coutume sans s'exposer à un désaveu populaire, étant donné la transformation des perceptions sociales et la modification des rapports de force entre les acteurs ruraux. Ils ne peuvent non plus appliquer aux litiges la loi foncière qu'ils connaissent peu ou prou et qu'au demeurant les justiciables considèrent comme illégitime. Les décisions se fondent plutôt sur une coutume sans cesse réinterprétée ; elles s'ajustent ainsi aux attentes sociales et entérinent progressivement le changement normatif. Autrement dit, les décisions des tribunaux coutumiers confèrent, telles des lois, un « statut juridique » aux nouveaux rapports sociaux en train de s'élaborer.

Les conflits fonciers interpersonnels sont très fréquents et surgissent, selon la cas, à l'occasion de la circulation des droits, de la succession ou de la fixation des limites entre deux concessions voisines.

Dans le Sud-Kivu en général, la circulation des droits fonciers suscite de nombreuses contestations. Les cas de figure sont d'une telle variété qu'on ne saurait les évoquer tous systématiquement. Toutefois, on peut dire globalement que les conflits résultent soit d'une double attribution d'un même terrain, soit de la vente de la terre.

Trois types de situations conflictuelles se présentent assez souvent lors des attributions des terres : dans certains cas, le terrain est attribué à deux « concessionnaires différents par une même autorité coutumière ou un même tenant foncier ; dans d'autres cas, il est concurremment attribué à des concessionnaires différents par deux autorités coutumières différentes ; dans d'autres cas encore, l'attribution concurrente du terrain est l'œuvre respectivement d'une autorité coutumière et d'une autorité moderne.

Dans le Bushi, en raison de la confusion, qui existe souvent entre le pouvoir administratif et le pouvoir foncier, un même terrain peut être attribué concurremment par deux autorités coutumières différentes à deux attributaires

différents. La dynamique des rapports de dépendance conduit également à la situation conflictuelle où une même autorité foncière attribue le même terrain concurrentement à deux concessionnaires différents.

La confusion des pouvoirs administratif et foncier et la dynamique des rapports de dépendance personnelle ressortissant soit du « transfert d'allégeance », soit de la transmission foncière stricto sensu, sont responsables de la majorité des cas de conflits fonciers dans le Bushi. Ce qu'on qualifie de « spoliation de terres » dans le Bushi trouve une explication dans ce cadre-là. En effet, la plupart des conflits fonciers dans le Bushi procèdent soit de l'attribution à un tiers par une autorité coutumière d'un terrain sur lequel quelqu'un d'autre estime avoir des droits exclusifs, soit de l'occupation et l'exploitation du terrain par ladite autorité coutumière ou par quelqu'un dont elle répond. Dans de nombreux conflits, on conteste ainsi soit l'exercice du droit de reprise par son maître, soit la réattribution du terrain et / ou l'occupation qui s'en suit.

L'exercice du droit de reprise a lieu généralement en cas de non paiement de la redevance coutumière et en cas de migration. On a vu cependant aussi des notables ou de simples tenants fonciers exercer ce droit contre un sujet déloyal ou qui s'absente longtemps sans constituer un gardien. À ce jour encore, l'exercice du droit de reprise de la terre est à la base d'une prolifération des conflits fonciers. Les autorités coutumières réinterprètent sans cesse la coutume pour justifier la spoliation des terres des paysans.

De plus en plus aussi les conflits fonciers naissent aujourd'hui de l'attribution d'un même terrain concurrentement par une autorité coutumière et une autorité moderne, à des concessionnaires différents. Ces cas se produisent généralement lorsqu'un concessionnaire obtient l'enregistrement des terres occupées coutumièrement par des paysans. Le même type de conflit se produit également lorsqu'une autorité foncière fait enregistrer en son nom les terres de ses « dépendants » coutumiers. Le conflit éclate en ce cas lorsque celui-ci tente d'obtenir le déguerpissement de ces ayant-droits coutumiers.

Le développement depuis un peu plus de deux décennies de la vente des terres comme mode de transmission des droits fonciers, s'accompagne aussi d'une multiplication des conflits fonciers. Ces conflits résultent bien souvent des ventes frauduleuses des terres d'autrui. Ces ventes constituent en fait une variante actuelle de la problématique du droit de reprise. Elles s'inscrivent donc également dans la dynamique des rapports de dépendance, une dynamique très conflictuelle au point de vue de ses implications foncières.

La plupart de ces ventes frauduleuses présentent une des structures suivantes :

1. Un « concessionnaire coutumier » installe un gardien sur sa parcelle. Ce dernier rachète la parcelle auprès de celui qui l'avait cédée à son commettant. Le vendeur en l'espèce considère l'absence de son « sujet » comme une émigration. Il arrive toutefois également que le gardien vende de son propre chef le terrain placé sous sa surveillance. La plupart des concessionnaires coutumiers qui se sont installés dans

les villes pour diverses raisons (travail, exercice de son négoce, ...) sont exposés à ce type de conflit.

2. La grande majorité des paysans par contre sont souvent aux prises avec leurs « maîtres », chaque fois que ceux-ci, en proie à des difficultés matérielles, tentent de répondre, au détriment des premiers, aux demandes de terres qui leur sont adressées par des candidats plus fortunés. À cette fin, en effet, les autorités foncières coutumières (ici au sens large) réinterprètent le type de rapport foncier qui existe entre elles et leurs dépendants. La redevance coutumière étant à l'origine modeste²², les autorités foncières ont de plus en plus tendance à l'assimiler à un contrat précaire, non créateur de droits fonciers – et, par conséquent, à exiger le paiement d'une nouvelle redevance sans quoi elles revendraient le terrain. Ce type de conflit se développe très fort depuis la fin des années 80.
3. Les crises de succession à la tête d'une chefferie ou d'un groupement coutumier constituent également ces jours-ci l'occasion de conflits fonciers. Le groupe qui triomphe de la rivalité, revend parfois les terres de ceux qui ont appuyé avec acharnement l'adversaire et qui ont dû prendre la fuite au moment des hostilités. Le conflit de succession de Kabare illustre très bien cette pratique qui est une sorte de résurgence du *kunyaga* (confiscation générale) interdit à l'époque coloniale.

De nombreux procès opposent aujourd'hui à Kabare, à propos de la terre, les partisans respectifs des protagonistes dont les uns ont racheté les terres des autres.

Si la vente des terres (et les conflits qu'elle suscite) procède fondamentalement des dynamiques sociales que nous avons décrites dans les paragraphes qui précèdent, elle donne lieu également à des situations d'un type nouveau. On a vu, en effet, les enfants d'un concessionnaire coutumier contester vigoureusement la vente du terrain opérée par celui-ci au motif que leur subsistance dépendait dudit terrain. Dans autre cas, une famille se cotise pour réunir l'argent nécessaire à l'acquisition d'un terrain. La transaction se déroule au nom du frère aîné, quoique sa participation financière soit modeste. Le conflit naît au moment où les autres demandent le partage du terrain au prorata des contributions au prix d'achat.

Ce type de conflit va probablement se développer à l'avenir en raison de la rareté des terres et du caractère de plus en plus onéreux des redevances.

Au demeurant, étant donné que les limites entre concessions voisines ne sont pas toujours bien marquées sur le terrain et en raison de l'absence d'un plan cadastral rural, les conflits naissent aussi de l'empiètement sur les concessions voisines. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Dans certains cas, le concessionnaire dépasse les limites qui lui ont été fixées par les émissaires de l'aliénateur « Baganda » et réalise des cultures sur une partie de

²² C'est le lien social qu'il créait qui était plus important que la « contrepartie payée » par le concessionnaire.

terrain appartenant au cédant. Parfois la contradiction entre le cédant et le concessionnaire est le fait de ces émissaires qui ont porté les limites au-delà de ce que le cédant leur a indiqué.

Des événements naturels, tels le détournement du lit d'une rivière ou le ravinement, ont parfois aussi été l'occasion d'un conflit entre concessionnaires voisins. L'un des concessionnaires pourrait, en effet, étendre, au détriment de l'autre, son terrain jusqu'à la nouvelle « limite naturelle » (la rivière ou le sillon).

Une variante des conflits de limite qui prend de l'ampleur ces dernières années ce sont les occupations de fait (ou considérées comme telles) de parties de terrain appartenant à autrui.

Ces occupations de fait sont souvent l'œuvre de personnes entre lesquelles il existe un rapport de dépendance foncière. Elles résultent d'une relecture des termes des conventions : une des parties au litige prétend avoir acquis entièrement le terrain à titre perpétuel ; l'autre lui rétorque que son droit ne porte que sur une partie du terrain, le reste ayant été cédé à titre précaire. En effet, il arrive que le détenteur précaire d'un terrain cherche frauduleusement à consolider ses droits sur celui-ci, en y érigeant des constructions ou en y incorporant des cultures pérennes (arbres, bananeraies). Il arrive cependant aussi que le maître réoccupe une partie du terrain de son sujet en prétextant que ladite partie avait été cédée à titre précaire. Assez souvent, il profitera de ce que la parcelle concernée est en jachère.

L'irruption de la propriété privée déstabilise l'organisation clanique dans les communautés forestières semi-sédentarisées.

Un phénomène curieux est à ce jour observé dans les zones à très faible densité situées dans la partie forestière du Sud-Kivu : l'engouement de nouvelles élites originaires de ces zones pour l'enregistrement des terres. Ces terres sont hélas enregistrées au nom des individus isolés et au détriment des clans propriétaires. En effet, lors des déplacements des familles sur les terres des clans, il semble que les membres avertis des clans sollicitent l'enregistrement des parties laissées en jachère ou encore en friche. Ainsi, d'une appropriation collective, on serait en train d'évoluer vers une individualisation de la tenure foncière.

Dans le territoire de Walikale au Nord-Kivu, le même phénomène est observé, mais met aux prises deux communautés : les Kumus, originaires du lieu, et les migrants Bashi. Les premiers stigmatisent la tendance de leurs hôtes à insurper leurs droits ancestraux à travers notamment l'acquisition des titres de concession foncière ou minière et la revendication d'un espace administratif. Il semble en effet que les migrants Bashi en raison de leur poids démographique et dans l'économie locale, réclament la création d'un groupement administratif, c'est-à-dire d'un espace de pouvoir.

3.3.2. *Dualité d'intérêts autour de la conservation de la nature*

Le Parc National de Kahuzi-Biega (PNKB) a été créé le 30 novembre 1970 par une ordonnance du Chef de l'État, sur une réserve forestière constituée en 1937 par l'autorité coloniale. Cette réserve s'étendait sur soixante mille hectares (60.000 ha).

En 1975, par une ordonnance du 22 juillet 1976 portant modification des limites du PNKB, sa superficie fut portée à 600.000 hectares. Ce faisant, le Chef de l'État annexait au Parc les terres d'une communauté locale, à savoir la collectivité-chefferie de Nindja. Sur une population estimée à 18.161 habitants que comptait cette collectivité, 12.325 (soit 2/3 ou 68 % de la population) étaient de ce fait expropriés (lettre des représentants des intellectuels de Nindja du 06 mai 1991, p. 2).

L'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) tente sans succès, depuis une vingtaine d'années, de matérialiser les limites du parc telles qu'elles ont été définies par l'ordonnance d'extension. De même l'autorité administrative locale, faute de pouvoir imposer le respect de l'ordonnance présidentielle, a préféré créer informellement une commission mixte au sein de laquelle se négocie la réalisation de ladite ordonnance.

Aux autorités du parc qui s'escriment à expliquer que c'est dans « l'intérêt supérieur de la nation » que le parc a été créé, et aux experts qui brandissant le spectre du changement climatique, de l'érosion, etc., au cas où la population ne s'impliquerait pas dans la conservation de la nature, l'on répond sans détour : « Nous, les habitants de Nindja, nous refusons le parc, parce que c'est là où nous cultivons, élevons nos bêtes, coupons du bois. C'est là où nous avons des écoles, des dispensaires (...) (Projet IZCN/GTZ, Séminaire, avril, p. 7).

On peut lire également dans le procès-verbal d'une réunion organisée par le chef coutumier local :

- Au sujet des conflits des limites entre le PNKB et la collectivité-chefferie de Nindja, l'Assemblée ;
- Reconnaît l'existence du Parc National de Kahuzi-Biega dans ses limites définies par l'ordonnance-loi n° 70/316 du 30 novembre 1970 ;
- Désavoue toute forme d'extension du PNKB sur toute l'étendue de la collectivité-chefferie de Nindja en tant qu'entité administrative habitée par des humains et reconnue officiellement avant même la création des réserves forestières dans notre pays ;
- S'insurge contre la persistance de ces conflits de limites continuellement animés par l'IZCN/GTZ au nom de ladite loi « BAKAJIKA » stipulant que le sol et le sous-sol appartiennent à l'État, alors qu'aucune enquête préalable d'acquisition des terres rurales n'a été faite conformément à l'article 166 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 (...) et que par voie de conséquence, aucune vacance de terre n'a été constatée à Nindja à ce sujet »

(Procès-Verbal de la réunion extraordinaire de la collectivité-chefferie de Nindja tenue à IHEMBE, les 29 & 30 septembre 1994).

En effet, en incorporant au parc les 2/3 de la chefferie traditionnelle de Nindja, l'ordonnance d'extension du PNKB a non seulement exproprié les biens immobiliers et les droits de jouissance des individus sur le sol, mais en plus et surtout, éteint le droit éminent de caractère politique des autorités coutumières sur une grande partie de leur territoire. Au-delà de la valeur économique ou matérielle des biens expropriés, c'est la reproduction sociale de la chefferie qui est menacée par l'ordonnance d'extension du parc. On comprend dès lors que les autorités étatiques, conscientes de la délicatesse de l'opération, aient fait le choix de procéder autrement que par la loi sur l'expropriation.

Une observation attentive nous amène à soutenir que l'intervention de l'État dans le foncier rural, notamment par voie d'expropriation est fonction de la nature des droits à exproprier. Lorsque ceux-ci sont de nature « politique » essentiellement, l'État négocie l'opportunité et l'étendue de l'expropriation ; lorsque, par contre, ceux-ci portent sur des droits dont l'expropriation ne compromet pas la reproduction sociale d'une entité politique traditionnelle, l'État négocie non point les superficies à exproprier, mais l'importance des indemnités. Ce fut le cas notamment de l'expropriation effectuée en vue de l'installation du barrage hydroélectrique de Mumosho.

Dans tous les cas, faute de pouvoir préjuger de la nature des droits à exproprier, l'État procède à l'expropriation en marge de la législation et se donne ainsi la possibilité non seulement d'apprécier la nature des droits en cause, mais aussi de négocier les modalités de réalisation de l'expropriation de manière à éviter l'affrontement.

En effet, dans le cas du PNKB, la préoccupation de parvenir à un compromis est constante dans le chef de l'organisme public chargé de la gestion des parcs. En fait, devant la résistance opiniâtre de la population, les autorités du parc se résignent à manipuler le texte de l'ordonnance de manière à ce que les parties les plus peuplées de la chefferie ne soient pas concernées par elle. Quant aux autres parties visées, on estime devoir déplacer les populations qui s'y trouvent, car la zone qu'elles occupent serait « vitale pour la transhumance des animaux et les échanges génétiques entre les parties de haute et de base altitude ».

La création récente de la réserve intégrale de l'Itombwe en vue de la protection des gorilles blancs, des éléphants nains et divers oiseaux rares, va certainement donner davantage d'ampleur à cette dualité d'intérêts entre l'État et les populations locales au Sud-Kivu. D'autant plus qu'à nouveau il n'y a pas eu d'enquête préalable visant à déterminer les droits coutumiers des communautés locales sur les terres affectées au domaine public.

3.3.3. Stratégies d'accumulation foncière par les élites du Sud-Kivu

Pour accéder à la terre, les élites nouvelles utilisent ordinairement des canaux non contrôlés par les autorités traditionnelles. Les médiateurs jouent ici, faute d'un système officiel d'information foncière, un rôle de tout premier plan. Ce sont en effet soit les agents de l'Administration foncière, soit des personnes qu'ils « commissionnent » qui livrent des informations sur la situation d'une concession.

Dans la plupart des cas -mis à part les attributions faites dans le cadre de la zaïrianisation- les gros concessionnaires du Bushi ont racheté leurs concessions à des colons,. Certaines transactions ont été faites localement et dans les délais impartis par la législation pour régulariser les concessions faites par la colonie. D'autres par contre ont été faites ultérieurement. À partir du moment où on avait l'information comme quoi telle plantation n'avait pas été « régularisée » – et devait en conséquence faire retour à l'État –, on s'appliquait à retrouver son ancien propriétaire, au lieu de la demander directement à l'Administration, au risque de réveiller d'autres convoitises. Une vente antidatée était conclue que l'acheteur joignait alors à sa demande d'enregistrement, enregistrement qu'il obtenait à la faveur des solidarités dont il bénéficiait dans l'Administration.

Pour étendre leurs concessions, les gros propriétaires rachètent au fur et à mesure les petites « propriétés » paysannes contiguës à celles-ci. Dès lors qu'ils y ont planté des arbres (quinquina, café, ...) ils en obtiennent l'enregistrement, sans devoir passer par les procédures préalables instaurées par les autorités coutumières.

La plupart des concessions étant sous le régime de l'emphytéose, leurs titulaires pourraient se voir refuser le renouvellement du contrat pour cause de mise en valeur insuffisante. Pour parer au risque, la plupart font exploiter leurs terres par des paysans, selon les formules contractuelles coutumières. En contrepartie de l'exploitation d'une parcelle à titre précaire, le bénéficiaire paysan fournit un nombre convenu d'heures de travail sur la plantation.

S'ils ont besoin de ces exploitants paysans pour apporter la preuve de la mise en valeur du fonds concédé, les concessionnaires actuels semblent veiller également à ce que ces exploitants ne disposent d'aucun titre défendable sur les parcelles qu'ils cultivent. Leur « droit de jouissance » est révocable à tout moment, dès lors qu'ils ne répondent plus aux exigences du titulaire de la concession.

4. PLAIDOYER POUR LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION ET LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION FONCIÈRE

La crise foncière à l'Est de la RDC que révèlent selon les contextes la prolifération des conflits fonciers, l'exiguïté des unités agricoles familiales et l'ineffectivité de la législation, semble imposer une nouvelle approche de la gestion foncière. D'une gestion en régie et centralisée, les pratiques locales semblent postuler, voire imposer, le passage vers une gestion décentralisée et participative.

Pour l'application de la loi foncière, le territoire national a été subdivisé en circonscriptions foncières créées par ordonnance présidentielle et dirigées chacune par un conservateur des titres immobiliers. Constituées à l'origine à l'échelle des provinces, les circonscriptions foncières correspondent aujourd'hui dans un nombre sans cesse croissant de cas aux districts ou aux territoires. Les tendances nouvelles pourraient être interprétées comme un souci de rapprocher l'administration foncière des demandeurs des titres. Les prérogatives en matière foncière sont toutefois déterminées de manière telle que les autorités compétentes pour délivrer les titres sont d'accès difficile pour les paysans. Par ailleurs, les coûts, formels et informels, pour obtenir un titre sont prohibitifs. Au-delà, l'ignorance de la loi foncière et l'analphabétisme rendent encore plus difficile l'accès à la sécurité juridique que confère le certificat, pour la plupart des paysans.

En même temps, la coutume n'est plus formellement source de droits en matière foncière, la loi ayant domanialisé les terres rurales. Les transactions foncières se réalisent désormais sur la base des coutumes délicatement réinventées dans un contexte de mutations non maîtrisées des systèmes fonciers traditionnels. En outre, les administrations locales, territoriales, foncières et judiciaires, interfèrent dans le processus d'acquisition des terres, lorsqu'elles n'usurpent pas tout simplement les compétences des services attitrés.

Dans ce contexte d'instabilité normative et institutionnelle, se déploient des stratégies d'acteurs et des pratiques génératrices d'insécurité juridique pour les populations rurales.

Pour sortir de cet état d'insécurité généralisée au plan foncier, mieux d'incertitudes foncières à très grande échelle, la décentralisation territoriale et celle des services fonciers semblent être des options incontournables. Inscrite dans le cadre général du développement local, la problématique foncière se décline en termes d'adhésion à un système de normes et à une structure d'autorités. Elle renvoie également à l'idée de changements nécessaires à l'amélioration de la sécurité des usagers du sol et de façon plus générale à l'amélioration du cadre de vie des populations.

Des études exploratoires doivent évidemment être faites sur les modes alternatifs de sécurisation foncière aux plans normatif et institutionnel. Dans ce cadre des enquêtes parcellaires doivent être réalisées de manière à informer la situation particulière de chaque parcelle et à dégager les caractéristiques actuelles des systèmes agro-fonciers. L'évaluation du cadre légal en vigueur peut alors être faite pour juger de l'adéquation de celui-ci par rapport à l'état de la société et son efficacité par rapport aux objectifs de la politique foncière, mieux de la politique de développement mise en œuvre.

Pour sécuriser les droits fonciers des populations rurales, la prise en compte de l'évolution des systèmes fonciers locaux dans leur extraordinaire diversité, est capitale. Car il ne s'agit pas d'imposer un mécanisme juridique et une forme d'organisation. Ceux-ci risquent d'avoir l'effet d'un greffon sur un corps étranger. Le choix du dispositif et des modalités de gestion foncière, la répartition des responsabilités, la localisation des instances de gestion et les

procédures de reconnaissance ou d'établissement des droits doivent être socialement négociées et acceptées.

5. CONCLUSION

Au regard de la complexité des contextes locaux, on peut dire que la gestion en régie des ressources foncières et suivant des règles imposées n'est pas une option réaliste. La politique foncière en RDC doit en effet relever des défis majeurs. Elle doit permettre notamment d'agir cumulativement sur l'ensemble des facteurs responsables des crises à l'Est de la RDC. En d'autres mots, elle doit permettre d'agir sur l'ensemble des rapports politiques, économiques et sociaux qui se construisent autour de la maîtrise du sol et de la circulation des droits sur le sol.

Il est impérieux de s'intéresser aux acteurs qui d'une façon ou d'une autre participent à la gestion des ressources foncières et à l'arbitrage des différends résultant de la circulation des droits sur la terre. Il faut clarifier les rapports entre non seulement les responsables des services techniques (Administration foncière, cadastre, urbanisme), les cadres territoriaux et les autorités coutumières, lesquels s'adjugent des compétences foncières sans égard aux dispositions légales, mais aussi les rapports entre ces derniers et les leaders de la société civile, porteurs des aspirations des masses au changement.

Les études mettent en évidence la tension permanente dans laquelle vivent les administrations et les populations africaines entre la légitimité du système normatif et la légalité des pratiques²³. Cette tension est particulièrement vive en matière foncière laquelle pose un deuxième ordre de problème en termes d'égalité et d'efficacité. La législation foncière n'offre pas en effet les mêmes possibilités d'accès à la terre, encore moins la même sécurité juridique à toutes les catégories sociales. À cet égard particulièrement les populations rurales en RDC sont très défavorisées.

Face aux ambiguïtés de la législation et à l'inadéquation du cadre institutionnel de gestion foncière, des pratiques foncières locales se sont développées. Ces pratiques semblent traduire une revendication des masses à voir le régime du sol s'ajuster au contexte social du pays et des régions, voire des communautés, au regard de la diversité des expériences et trajectoires locales. E. Le Roy voit dans des telles pratiques non seulement la contestation des régulations juridiques, mais aussi la récusation d'un projet de société dont les représentations importées mutilent les conceptions enracinées dans la tradition du lieu²⁴.

De nombreuses initiatives ont également vu le jour pour adresser la question foncière de manière à parvenir à des solutions socialement acceptées

²³ ROCHEGUDE, A., "Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables", in LAVIGNE-DELVILLE, L., *Quelles politiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

²⁴ LE ROY, E., "Les formes de l'informel ou l'échec au droit", in MARCHANT, C. (dir.), *Nord-Sud : de l'aide au contrat. Pour un développement équitable*, Paris, Éd. Syros / Alternatives, 1991, p. 148 et suivants).

et pacifiantes. Ces actions citoyennes mettent à contribution, hélas dans des cadres informels, les acteurs publics. La décentralisation territoriale et des services permettrait de donner un statut formel à cette collaboration et aux innovations que charrient les pratiques, lesquelles innovations visent à sécuriser les droits fonciers des populations rurales. À travers ces pratiques informelles, il y a manifestement récusation d'un ordre imposé, d'un héritage colonial mal reçu ou mal assumé. Ainsi obligation est faite aux juristes congolais d'être créatifs et innovateurs pour apporter la sécurité juridique aux exploitants paysans.

En concluant ainsi, nous restons conscients que la résorption de la crise foncière est au-delà de la crise agraire n'est pas seulement un problème d'ingénierie institutionnelle. La réflexion doit se prolonger sur les conditions techniques et sociales qui vont permettre l'accumulation agricole et le développement du salariat rural. On peut observer notamment que les paysanneries ne se satisfont pas d'une simple mise à jour des relations fraternelles héritées des traditions. L'évolution vers l'individualisation de la tenure foncière et le caractère absolu du droit acquis est inexorable, On ne saurait toutefois prédire que les tendances du moment vont culminer vers des formes d'appropriation type latifundiaire. Par ailleurs, l'environnement institutionnel de l'agriculture ne permet pas non plus de penser que l'on s'oriente vers la professionnalisation de l'activité agricole.

Au demeurant, si les réformes du droit positif à la crise foncière ne sont pas satisfaisantes, les alternatives que postulent les pratiques foncières posent également des problèmes sérieux que la décentralisation seule ne résoudra pas. D'une part comment préserver l'unicité de la règle de droit, tout en prenant acte de la pluralité des ordres juridiques infra-étatiques ? D'autre part, comment concilier la contractualisation des transferts des droits avec le besoin d'une procéduralisation des mécanismes de gestion foncière et de règlement des conflits ? En effet, la contractualisation doit être elle-même soumise à des procédures rigoureusement définies. Autant dire que le débat est simplement ouvert.

Bukavu, mars 2008

Annexe 1. Les plantations dans le Masisi ²⁵

N°	LOCALISATION	ANCIEN PROPRIÉTAIRE SUPERFICIE LOCALE	OCCUPANT ACTUEL SPECIALITÉ
1	Rushanga	Van Nayeurch --	Rusheli Nyang Théiers
2	Lubele	Dagon Jean --	-- Théiers
3	Kalembe	Bell Leonard	Fataki

²⁵ Inspection Régionale de l'Agriculture du Nord-Kivu.

4	Kirhimba	147 ha Deckers --	Théiers Ferme Esperanza Théiers
5	Lututu I	Solun Ryne --	Ferme Esperanza Théiers
6	Lututu II	Barmens 92 ha	Ferme Esperanza Théiers
7	Bora	Syden Jean 62 ha	Habimana Théiers
8	Mwesso	Clansele Mbarouc --	Hangi-Lukambo Théiers
9	Makoma	Bisiski Adam 58 ha	Hangi-Pilipili Café Arabica
10	Kilumbulu	Deroche Monter 85 ha	Kabwila Nyamabu Café Arabica
11	Buhenda	Cauwe 250 ha	Kahinda Ruti Théiers
12	Renga	Kalinda Milee 104 ha	Kalinda Mupluni Café Arabica
13	Loashi	Cauwe 1000 ha	Kambale Ngezeyo Théiers
14	Kashasha I	Ducher Otto 39 ha	Kanyankore Théiers
15	Lwama I	Kasuku wa Ngeyo --	Kasuku wa Ngeyo Quinquina
16	Mulimu	Tassin Henri 120 ha	Kasuku wa Ngeyo Théiers
17	Bulengera I	Cuyper Ren 53 ha	Kasuku wa Ngeyo Théiers
18	Bulendera II	Cuyper Ren --	Kasuku wa Ngeyo Théiers
19	Barambero	Birambero 90 ha	Kasuku wa Ngeyo Théiers
20	Nyabua I	Glacnio Lamro 600 ha	Kasuku wa Ngeyo Théiers
21	Bulengera III	Merlo --	Kasuku wa Ngeyo Quinquina
22	Ngokwe	Kalinda Mupluni 126 ha	Kabwana Nyesoro Quinquina
23	Kiuli	Marshal --	Kibira Katarungu Café Arabica
24	Kihimba	Van Neel --	Mbyriwa Shema Théiers
25	Mwalanda	Nerlo Hugo --	Marlo Hugo Théiers
26	Lwama II	Breal Loge --	Marlo Hugo Théiers
27	Maliba	Syden Jean --	Marlo Hugo Théiers
28	Kamolole	Meltzeler --	Bashashi Nyanguba Théiers
29	Lwama IV	Brackon Gerard 219 ha	Mungengano Théiers
30	Mubuku	François Rene 500 ha	Mungengano Théiers

31	Shasha	Bracken 150 ha	Mukandulye Asèa Café Arabica
32	Luhanga	Jetha 100 ha	Mukendi-Mbuyi Cultures Vivr.
33	Musinga	Karmachess 100 ha	Musoni Mugisha Théiers
34	Mahara I	Van Den Dael 350 ha	Mutoo Murawi Théiers
35	Nyabondo	Duprez 400 ha	Mwananteba Acquéreurs D
36	Kishengo	Duprez 448 ha	Mwananteba Théiers
37	Kilu Mahanga	Herman Stanyslas 86 ha	Mwananteba Théiers
38	Kunene	Marecher 70 ha	Nyota Mbege Café Arabica
39	Nguru	Deprez Franc 400 ha	Nzamukwereka Théiers
40	Mahara V	Deltabe François --	Nzamukwereka Théiers
41	Lushangi	Christophorou 178 ha	Kibira Katarungu Café Arabica
42	Bolungorong	Rivethi 127 ha	Runyori Lengalen Théiers
43	Mwabalwo	Dumon De Chassal --	Ruyange Tchibak Théiers
44	Kitumwe	Cirelle Leon 162 ha	Rwakineza Théiers
45	Kanyatsi	Verloct Gerard 50 ha	Salim Bn Salim Théiers
46	Ngumba	Plumer Roger 500 ha	Saluum Buunda Café Arabica
47	Tambi I	Leclement 100 ha	SECAZ Théiers
48	Bihwa	Israël Churman 100 ha	SECAZ Théiers
49	Lukumba	Duppenz Karrel 50 ha	SECAZ Théiers
50	Kabali	Deluder Jacques 50 ha	SECAZ Théiers
51	Mushaki I	Deyn 250 ha	SECAZ Théiers
52	Mushaki II	Deyn 600 ha	SECAZ Théiers
53	Tambi	Bret Henri 821 ha	SECAZ/SPRL Théiers
54	Nyabura II	Laurent Hengu 200 ha	Seti Yale Théiers
55	Kyasamba	Jean Wauthers --	SECAZ Théiers
56	Kobe I & II	-- --	Kibanacha - Kamala Culture Vivr.

Ces plantations ont toutes été abandonnées suite à l'insécurité.