

LA GESTION DOMANIALE DES TERRES RURALES ET DES AIRES PROTÉGÉES AU SUD-KIVU : ASPECTS JURIDIQUES ET PRATIQUES D'ACTEURS

par Innocent Utshudi Ona

Abstract

Flaws in the judicial framework of land tenure management and protected areas give rise to practices in the margins of law. On the one hand, legal dualism dominates the land transactions. On the other hand, there is a gap between the interests of the local population inhabiting protected areas and those of environmental conservation. In this article, we provide an analysis of these practices and the resulting conflicts in Southern Kivu. Instead of the existing framework, we propose an involvement of the local population in the management of land questions through a participatory approach. According to us, such a participatory and consensual approach can help to put an end to the existing marginal legal practices.

1. INTRODUCTION

Dans un pays comme la République Démocratique du Congo où plus de 70 % de la population réside en milieu rural et où la part de l'agriculture dans le PIB est estimée à plus de 45 %, la terre et les ressources qu'elle produit sont essentielles pour la survie des populations. Elles requièrent donc une gestion adéquate qui en permette l'accès et la jouissance d'une façon sécurisée et durables.

Sur un plan plus général, deux constats se dégagent de l'évolution des rapports fonciers contemporains. D'une part, ces rapports se développent dans un contexte de forte croissance démographique, de multiplication des conflits, de montée des besoins monétaires et leurs conséquences sur l'extension des défrichements et des cultures, provoquant ainsi la dégradation des ressources naturelles, y compris la destruction de celles des aires protégées. D'autre part, ils favorisent de nouveaux courants d'idées qui remettent en cause la gestion centralisée de la terre et des ressources qu'elle génère et prônent entre autres la reconnaissance et la promotion du paysan comme acteur dans les échelons locaux de gestion¹.

¹ Qu'il suffise de citer notamment : REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Secrétariat Général, *Décentralisation de la gestion foncière. Manuel d'opérations, Document méthodologique n° 1 : la feuille de route. Déroulement étape par étape de l'implantation d'un dispositif de gestion foncière décentralisée*, Antananarivo, le 25 janvier 2006 ; Région Réunion et Union européenne INTERREG, *Rapport synthétique de mission d'étude de faisabilité pour la mise en place d'un guichet foncier du guichet foncier de la commune de Miadanandriana*, Projet INTERREG SFAT, Madagascar du 17 au 27 mai 2005 ; BILLAZ, B., KANE, P., «La gestion territoriale des ressources naturelles : enjeux écologiques, techniques et sociétaux», *Participation paysanne, gestion des ressources naturelles et questions foncières*, Journées d'Etude IRAM 2003, <http://www.iram-fr.org> ; LAVIGNE-DELVILLE, P., *Le foncier et la gestion des ressources naturelles*, GRET, s. d. ; TEYSSIER, A., *La gestion des terroirs*, CIRAD, s. d.

En RDC, le sol, dit l'article 53 de la loi foncière, « *est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État* »². Par cette disposition, l'État a nationalisé le sol, supprimant ainsi non seulement la propriété foncière privée, mais aussi la distinction coloniale entre les terres domaniales régies par le droit écrit et les terres indigènes soumises aux règles et pratiques coutumières. Désormais toutes les terres sont devenues domaniales. Elles sont cependant administrativement différenciées en terres urbaines et en terres rurales et juridiquement en terres du domaine privé et en terres du domaine public³. Le domaine privé, réparti en terres urbaines et rurales⁴, connaît une législation qui organise la jouissance foncière privée par l'octroi de concessions aux particuliers et sa sécurisation par la voie du certificat d'enregistrement. Toutefois, si cette législation porte sur l'ensemble des terres urbaines et des terres rurales gérées par le biais du système concessionnaire, il n'en est pas de même pour les terres rurales occupées par les populations paysannes. En effet, l'article 389 de la même loi a subordonné la réglementation des droits de jouissance acquis sur lesdites terres à une ordonnance présidentielle attendue jusqu'à ce jour.

Cette lacune a laissé les conditions de maîtrise et d'usage des terres paysannes dans une situation de « *no man's land juridique* »⁵ par rapport au droit formel. Cela favorise l'émergence des pratiques foncières qui se réalisent dans un contexte de pluralité à la fois juridique et d'instances de gestion foncière et d'arbitrage des conflits⁶.

L'instabilité normative et institutionnelle ainsi créée place les paysans dans une situation de précarité juridique, malgré l'utilisation de certaines formules⁷ de sécurisation. Leur faible capacité de négociation des rapports fonciers et de mobilisation de rouages de fonctionnement de l'administration foncière et de la législation, qu'ils ignorent par ailleurs pour la plupart, facilite le développement des pratiques foncières de spoliation et d'exploitation. En

² La loi n° 073-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

³ Article 55 de la loi foncière.

⁴ Article 61 de la loi foncière.

⁵ MATHIEU, P., TSHAMALA KAZADI, "Quelques aspects des législations et pratiques foncières actuelles au Zaïre Ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles", *Monde en développement*, 69, Tome 18, 1990, p. 56.

⁶ En effet, alors que la coutume n'est plus formellement source des droits fonciers depuis la domanialisation des terres et l'unification du régime foncier, les transactions foncières auxquelles participent les paysans sont effectuées sur la base des catégories coutumières délicatement réinventées, et ce, à la faveur des mutations non maîtrisées des systèmes fonciers traditionnels. De même, de façon concomitante avec les administrations territoriale, foncière, voire même judiciaire, les chefs coutumiers, pourtant dépossédés en droit de leur pouvoir foncier, continuent de facto à jouer un rôle prédominant dans l'attribution des terres. Pour plus amples détails sur le pluralisme juridique, lire avec intérêt ROULAND, N., *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, pp. 74-121 et 183-207, et GIROUX, M.-H., *La protection des minorités en droit international. Hongrie et Roumanie, une étude de cas*, Montréal, Editions Thémis, 2000, pp. 7-14.

⁷ Utilisation des réseaux locaux de pouvoir et de sociabilité et de petits papiers.

particulier, elle permet à des intermédiaires fonciers⁸ de s'octroyer illégalement le pouvoir de délivrer des titres fonciers.

Les lacunes du cadre juridique, dont la mise en œuvre a créé des incertitudes et des mutations non maîtrisées du système foncier traditionnel, ont ainsi engendré une crise des rapports fonciers au Sud-Kivu en général et au Bushi en particulier. Cette crise, inscrite dans un contexte de marchandisation imparfaite de la terre⁹ et de diminution des disponibilités foncières, de croissance démographique rapide et de forte demande des terres par les non paysans, se manifeste par une prolifération des conflits fonciers et une exiguité croissante des unités agricoles familiales. La baisse des rendements agricoles et la détérioration des conditions de vie des populations paysannes en découlent en partie.

En outre, autre facteur de tensions et de conflits au sein du monde paysan, l'État a procédé, pour les besoins de conservation du patrimoine naturel, à la création et à la fixation des limites d'aires protégées¹⁰, relevant de son domaine public et soumises au principe de la domanialité publique. Paysans et communautés locales se sont ainsi vus privés de l'usage et de la jouissance des terres et ressources contenues dans ces espaces. La création et l'extension des limites du Parc national de Kahuzi-Biega (PNKB) au Sud-Kivu a par exemple entraîné l'expropriation des biens immobiliers et des droits de jouissance des paysans sur ces terres. Il a surtout éteint le droit éminent de caractère politique des autorités coutumières locales sur une bonne partie de leur territoire. Cette expropriation a cependant été faite en violation aussi bien de la loi du 20 juillet 1973¹¹ que de la loi du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique¹².

Par ailleurs, la législation sur la conservation de la nature, au demeurant éparse, instaure une gestion domaniale, restrictive et exclusive des populations locales. Elle véhicule une logique policière à travers des prohibitions et sanctions qu'elle impose aux rapports des particuliers aux aires protégées et induit de ce fait une dualisation d'intérêts. La résistance à cette logique étatique de conservation se manifeste par des prélèvements illicites. Il

⁸ Administrateurs de territoire, chefs de chefferies, de secteurs, de groupements, de localités, de villages, etc.

⁹ Pour plus amples détails, voir Le ROY, É., "La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre", *Dynamiques des systèmes agraires. Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995, pp. 461-463.

¹⁰ Ces aires protégées occupent environ 99 166 km² (en 1993), soit 4,2 % de la superficie totale de la RDC. Huit catégories de conservation sont reconnues : parc national, réserve naturelle, réserve de gibier, réserve de flore, réserve forestière, réserve de chasse, réserve de biosphère et bien du patrimoine mondial. Voir BUSANE RUHANA MIRINDI, W., *La conservation de la nature en République Démocratique du Congo : fondement juridique et trajectoire institutionnelle*, Discussion paper, Projet Dynamique des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), avril 2005, p. 6.

¹¹ Articles 193 à 203 sur l'enquête préalable.

¹² Articles 8 sur la communication faite aux communautés locales, et 11, 12 et suivants sur l'indemnisation.

s'ensuit une forte conflictualité entre les communautés paysannes avoisinantes et les instances de gestion de ces aires.

Pourtant, dans un cas comme dans l'autre, gestion foncière comme gestion des aires protégées, on est en droit d'attendre du dispositif normatif et institutionnel qu'il contribue à la résolution des conflits fonciers au lieu de les susciter, qu'il facilite l'accès et la jouissance sécurisés de la terre et de ses ressources, et favorise ainsi le développement économique et social en protégeant l'intérêt général et celui des particuliers.

L'idée centrale de cette contribution est que ni le recours exclusif à l'approche légale de sécurisation par l'enregistrement des droits, coûteux et complexe pour les paysans et qui véhicule une manière différente de penser l'espace et les rapports sociaux¹³, ni le maintien d'une situation de statu quo, ne sont des solutions permettant d'atteindre cet objectif. Une approche de sécurisation foncière fondée sur la reconnaissance de la diversité des modes locaux d'appropriation et de gestion des ressources foncières et sur la spécificité des trajectoires locales¹⁴ permettrait de répondre à ce défi. Prendre en compte les règles et pratiques locales dans leur dynamique, les améliorer le cas échéant pour une meilleure défense des intérêts paysans, mettre sur pied des instances participatives locales, légitimes aux yeux des acteurs ruraux et reconnues par l'État, chargées de gérer les terres et d'arbitrer les conflits, permettrait de construire un ensemble de procédures simples, reflétant les normes locales de validation des transactions foncières et, de ce fait, compréhensibles pour les paysans. De même, concernant la gestion des aires protégées, l'implication des populations locales dans la gestion patrimoniale¹⁵ des aires protégées amènerait ces dernières à mieux comprendre l'arbitrage à réaliser entre l'intérêt général et leurs aspirations légitimes au développement économique et social. La résolution de la dualisation d'intérêts¹⁶ induite par la gestion domaniale nécessite un cadre de gestion participative qui permette à ces populations de se sentir concernées par les projets de conservation.

La gestion participative ainsi proposée place les paysans au centre de la problématique de la gestion des espaces ruraux. Ils vivent de leurs terroirs, les font évoluer par leurs pratiques, ont la connaissance de l'espace, le savoir-faire, et ont progressivement établis des règles qui les régissent. Il importe de les encadrer afin de les rendre compatibles avec l'intérêt général, et de ne pas les ignorer. La mise sur pied de cadres participatifs de gestion foncière et des aires protégées peut constituer un pas important dans ce sens.

¹³ Nous sommes conscient des évolutions que connaît la conception traditionnelle de l'appropriation de la terre.

¹⁴ On peut se reporter à LAVIGNE DELVILLE, P., "Comment les réformes foncières peuvent-elles contribuer à la réduction de la pauvreté ?", Contribution au panel « Forum rural européen », GRET, 16 août 2002

¹⁵ MUGANGU MATABARO, S., *Conservation et utilisation durables de la diversité biologique en temps de troubles armés Cas du Parc National de Virunga*, Rapport, UICN-Programme Afrique Centrale, janvier 2001, pp. 70 et ss.

¹⁶ L'intérêt public de conservation et les intérêts socio-économiques et politiques des occupants du milieu d'implantation desdits espaces.

La présente réflexion voudrait non seulement rendre compte des lacunes qui affectent le cadre juridique de gestion foncière et des aires protégées et saisir les pratiques dont elles se nourrissent, mais aussi proposer une approche nouvelle de la gestion.

Ainsi donc, après avoir d'abord interpellé le cadre juridique de gestion foncière et des aires protégées, l'analyse des pratiques et conflictualité sera ensuite abordée, avant de proposer des cadres participatifs de gestion.

2. LE CADRE JURIDIQUE DE GESTION FONCIÈRE ET DES AIRES PROTÉGÉES

2.1. Cadre juridique de gestion foncière

Les rapports fonciers sont à ce jour essentiellement régis par la loi n° 073-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980. Cette loi est intervenue dans le contexte particulier de l'hypercentralisme étatique et d'une volonté politique de maîtrise des processus économiques¹⁷.

Ses origines remontent à l'ordonnance¹⁸ du 1^{er} juillet 1885 relative à l'occupation des terres sur le territoire de l'EIC et dont les grands traits du régime foncier furent les suivants :

- toute concession des terres faites par les indigènes est subordonnée à l'autorisation de l'État ;
- les terres présumées vacantes appartiennent à l'État et ne peuvent être occupées sans titre légal ;
- les terres occupées par les indigènes sous l'autorité de leurs chefs sont régies par leurs coutumes et usages et nul ne peut les déposséder ;
- les droits privés existants ou qui seront acquis dans l'avenir devront, pour être reconnus, être enregistrés par un officier public.

Ce texte marque la volonté claire du nouvel État¹⁹ de contrôler toutes les transactions foncières en définissant un cadre légal de référence et lui permet de contourner les limites résultant de la liberté de commerce consacrée par l'Acte général de Berlin. La politique foncière mise en œuvre à travers l'activité législative du Roi Léopold II aura pour objectif de lui procurer un maximum de ressources en vue de poursuivre son entreprise financière²⁰.

¹⁷ MUGANGU MATABARO, S., *Gestion foncière au Zaïre. Réformes juridiques et pratiques foncières locales. Cas du Bushi*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Académia, 1997, p. 47.

¹⁸ Ordonnance prise par l'administrateur général de l'EIC.

¹⁹ Cet État fut constitué à la même date du 1^{er} juillet 1885.

²⁰ Dans cette perspective, on peut entre autres citer les décrets du 17 octobre 1889, du 29 septembre 1891 et du 03 juin 1906 respectivement sur la demande de concession auprès de l'administrateur général du département des finances avant de récolter ou exploiter le caoutchouc, sur les mesures urgentes et nécessaires pour conserver à la disposition de l'État les fruits domaniaux et sur ce qu'il fallait entendre par « terres occupées par les indigènes ».

Lorsque le 15 novembre 1908 l'EIC devient officiellement le Congo Belge²¹, le domaine foncier privé de l'État, constitué grâce à la théorie des terres vacantes²², fera l'objet de cessions ou concessions au bénéfice des sociétés commerciales. Sans trop s'attarder sur la législation foncière coloniale, indiquons simplement que l'article 15 de la Charte coloniale modifié plus d'une fois constitua la source de toute la politique foncière coloniale. De grandes concessions seront accordées non pas seulement pour des raisons fiscales, mais surtout eu égard à leur incidence sur le développement économique général de la colonie²³. Des transactions se feront sous réserve des droits des indigènes et après enquêtes minutieuses de disponibilité²⁴. Toutefois, ce procédé ne manquera pas de susciter certains conflits²⁵.

Pendant la première décennie de l'indépendance²⁶, le régime foncier fut dominé par la conception du droit colonial. La rupture sera consacrée en dernière instance par la loi du 20 juillet 1973, elle-même faisant suite à la loi Bakajika²⁷ qui, visant à corriger les abus et lacunes liés aux cessions et concessions antérieures au 30 juin 1960²⁸, fut abrogée en 1971²⁹ à cause du

²¹ Colonie belge.

²² Cette théorie a été dégagée à partir de la définition des terres occupées par les indigènes. En effet, cette dernière catégorie des terres sera définie comme celles que les indigènes habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, et ce conformément à leurs coutumes et usages locaux. Ainsi donc, tout ce qui ne rentrait pas dans ce champ définitionnel était considéré comme terres sans maître et, par conséquent, appartenant à l'État par la vertu de la théorie des terres vacantes. L'attribution à l'État des terres vacantes s'est faite au moment où l'on croyait qu'il existait au Congo des portions des terres appartenant aux indigènes ou à des chefs et de vastes terres sans maître. Pourtant, les collectivités locales avaient des droits exclusifs et absolus au profit de la collectivité sur toutes les utilités présentes ou futures des terres situées dans les limites de leur territoire, même là où en réalité elles ne tiraient que de maigres avantages. Le besoin de la jachère commandait de laisser reposer le sol pendant plusieurs années. Les terres non cultivées servaient à la chasse et à la cueillette et apportaient un complément d'alimentation. N'ayant pas reconnu l'entière des droits exercés sur le sol par les collectivités autochtones, l'ordonnance du 1^{er} octobre 1885 et le décret du 3 juin 1906 ont entraîné l'expropriation des Congolais de leurs droits sur le sol. Voir MOKILI DANGA KASSA, J., *Politique agricole et promotion rurale au Congo-Zaïre 1885-1997*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 43-45.

²³ MUGANGU MATABARO, S., *op. cit.*, p. 80.

²⁴ Ainsi que le décret du 31 mai 1934 sur la constatation de la vacance des terres en 1934 en témoigne.

²⁵ Vers la fin de la colonisation, certaines populations congolaises commenceront à refuser de céder les droits lors de l'enquête préalable à l'octroi d'une cession ou concession. À ce propos, une commission chargée d'étudier le problème foncier mise en place en 1956 aboutit au constat qu'il y a « conflit grave entre la coutume et le régime foncier colonial ».

²⁶ Cette indépendance est intervenue le 30 juin 1960.

²⁷ Portée par l'ordonnance-loi n°66-343 du 7 juin 1966, la loi Bakajika a assuré à l'État la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. Elle a visé la suppression des privilèges exorbitants concédés par la législation coloniale aux intérêts étrangers peu préoccupés des aspirations du jeune État.

²⁸ Les abus et lacunes liés aux cessions et concessions antérieures au 30 juin 1960 furent à la base de leur annulation. Cependant une ordonnance d'exécution invitera tous les bénéficiaires à introduire de nouvelles demandes de cessions ou concessions dans un délai déterminé et la satisfaction aux critères de mise en valeur dans l'intérêt du pays déterminera la réattribution.

désordre occasionné³⁰. Une nouvelle proposition de loi d'avril 1972 débouchera plus tard sur la loi du 20 juillet 1973³¹ telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980. Base de la législation foncière actuelle, elle s'inspire des régimes précédents, mais se différencie de ceux-ci par sa philosophie.

Trois grands traits caractérisent son économie logique. Primo, le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. Secundo, les particuliers peuvent exercer sur son domaine privé³² des droits de jouissance sur le sol à travers les concessions qui sont des contrats conférant des droits réels fonciers autonomes³³. Tertio, seul le certificat d'enregistrement permet l'établissement et la transmission des droits fonciers et immobiliers et constitue leur moyen de preuve³⁴.

Deux sortes de concessions sont organisées, à savoir : les concessions perpétuelles et les concessions ordinaires. Les premières sont réservées uniquement aux personnes physiques congolaises, qui peuvent en jouir indéfiniment dans les conditions de la loi³⁵. En revanche, les concessions ordinaires peuvent être accordées aux personnes physiques ou morales congolaises ou étrangères et ont une durée de 25 ans renouvelables. Il s'agit de l'emphytéose³⁶, la superficie³⁷, l'usufruit³⁸ et l'usage³⁹.

²⁹ La loi n° 71-009 du 31 décembre 1971 déclare en son article 3^{ème} que « l'ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966 est abrogée ».

³⁰ Cela semble être lié au manque de formation des conservateurs des titres fonciers et à la perte des documents pouvant servir de pièces de contrôle des cessions et concessions. Cette loi occasionna un profond désordre dans certaines régions où les populations attaquèrent les installations des colons, lesquels, dans d'autres régions, abandonnèrent leurs biens.

³¹ Cette loi est appelée la loi foncière ou la loi dite foncière. Il est vrai que la plupart de ses articles sont consacrés à la réglementation des rapports fonciers, mais elle contient également des dispositions relatives aux biens meubles et aux immeubles.

³² La loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour distingue le domaine foncier public et le domaine foncier privé de l'État. Le premier recouvre toutes les terres affectées à des usages publics et ne pouvant donc faire objet de concessions, sauf si elles sont préalablement désaffectées. Seules les terres relevant du second domaine sont susceptibles de concessions.

³³ Ces droits réels fonciers autonomes ne sont pas des démembrements de la propriété foncière. Se référer à l'article 53 de la loi foncière.

³⁴ Articles 59 et 219. Lire aussi KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Le droit foncier Zaïrois et son unification*, thèse de doctorat citée par FATAKI WA LUHINDI, D., *Les limites du principe d'inattaquabilité du certificat d'enregistrement en droit congolais*, Kinshasa, éditions du service de Documentation et d'Étude du ministère de la Justice et du garde des sceaux, 2003, p. 44.

³⁵ Les articles 80 à 108 de la loi foncière.

³⁶ L'emphytéose accorde le droit de jouissance sur un terrain inculte qu'il faut mettre en valeur ou sur celui déjà mis en valeur qu'il importe d'entretenir ou de développer par la mise en valeur. Elle peut être accordée aussi bien à titre onéreux qu'à titre gratuit. À la fin du contrat, les constructions, plantations et ouvrages deviennent la propriété de l'État, sous réserve du paiement d'une indemnité qui représente les trois quarts de la valeur actuelle et intrinsèque des incorporations. Pour plus amples détails sur l'emphytéose, voir HAUMONT, F., *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, pp. 283-284

³⁷ La superficie est accordée sur un bien déjà mis en valeur et permet au superficiaire de jouir des fruits naturels, civils ou industriels. Il peut disposer des incorporations faites sur le terrain.

³⁸ L'usufruit quant à lui concède à un tiers d'user et de jouir d'un fonds, mais à charge de le conserver dans son état (article 132), c'est-à-dire en respectant la destination faite par l'État.

La domanialisation des terres occupées par les communautés locales⁴⁰ a unifié le régime foncier et placé ces terres dans le domaine privé de l'État, régi par la loi foncière et ses mesures d'application⁴¹. Nul ne peut donc se prévaloir des droits fonciers ou immobiliers sur elles s'il n'est pas détenteur d'un certificat d'enregistrement.

Cette position de la loi pose deux problèmes. L'un est conceptuel et tient au contenu à donner aux « communautés locales » et au contour des « terres occupées par ces communautés » et, l'autre, juridique, lié à l'ambiguïté du statut desdites terres et de la nature des droits sur elles.

Le concept de communautés locales n'apparaît pas comme une catégorie juridique claire. Plusieurs expressions sont utilisées par les auteurs pour les désigner. Ainsi, les citant dans son étude consacrée à la gestion participative des aires protégées, Busane Ruhana Mirindi dit « *qu'on recourt aux expressions : populations qui vivent à proximité des ressources, les habitants de villages proches des forêts contrôlées, la population locale, les intervenants locaux, les groupes d'usagers, les villageois, les communautés villageoises, etc.* »⁴² Kifwabala Tchilazaya note que l'expression se réfère à « *un groupement social dépassant largement le cadre restreint de la famille et qui comprend des individus des deux sexes vivants au-dessus ou en-dessous de la terre, les défunts et les vivants qui sont réunis par des liens de parenté, de mariage, d'adoption, d'allégeance et autres et qui a à sa tête un patriarche investi des prérogatives religieuses, juridiques, sociales et économiques* »⁴³. Sans trop s'engager dans le débat, retenons que l'expression « communautés locales » renvoie aux paysans qui, dans le contexte africain et congolais, vivent en communautés tribales territorialement localisées et organisées en structures socio-politiques traditionnelles coiffées par des chefs traditionnels.

À propos des « terres occupées par les communautés locales », il s'agit des terres que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, individuelle ou collective, conformément aux coutumes et usages locaux⁴⁴. Ainsi, « *aussi bien les terres actuellement mises en valeur par les membres desdites communautés que les terres en friche, et donc apparemment non occupées, mais qui présentent une utilité pratique pour ces*

³⁹ L'usage est le droit que l'État concède à une personne sur un fonds afin d'en jouir soi-même avec sa famille en habitant ou y créant des entrepôts (article 141 al.1). Droit personnel comme l'est l'usufruit, l'usage peut être donné aussi bien à titre onéreux qu'à titre gratuit. Instrument de la politique sociale destinée aux nécessiteux, il porte très généralement sur des fonds déjà mis en valeur.

⁴⁰ Article 387.

⁴¹ Article 56.

⁴² BUSANE RUHANA MIRINDI, W., *La gestion participative des aires protégées au Sud-Kivu Perspectives pour une gestion décentralisée du domaine public de l'État*, Discussion paper, Projet Dynamique des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), juin 2006, p. 5.

⁴³ KIFWABALA TCHILAZAYA, J.-P., *Droit civil. Les biens, Tome 1, Les droits réels*, Lubumbashi, PUL, 2003, p. 357.

⁴⁴ Article 388 de la loi foncière.

communautés sont concernées: 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 des toutes les terres non concédées et non affectées au domaine public, qui sont considérées par la communauté comme lui appartenant, des terres considérées comme héritage inaliénable des ancêtres »⁴⁵.

Par ailleurs, la postposition de la réglementation des droits de jouissance sur les terres précitées pose la question à la fois de la nature juridique des droits fonciers paysans et du régime juridique de rattachement desdites terres. À ce propos, si la doctrine semble considérer l'occupation paysanne des terres non comme un droit⁴⁶, ni constitué en droit, mais comme une tolérance légale⁴⁷, la jurisprudence n'arrive pas non plus à lever l'équivoque sur le régime de rattachement de ces terres. En effet, la Cour suprême de justice a rendu deux arrêts contradictoires en la matière. L'une a reconnu qu'en attendant l'ordonnance présidentielle, les droits de jouissance acquis sur ces terres sont régis par le droit coutumier (CSJ, RC1932, 20 janvier 1988, *RJZ*, 1988, p. 7, supplément n° 3). L'autre a plutôt consacré la loi foncière comme le seul référent en matière d'occupation des terres (CSJ, RC334, 09 avril 1980, *RJZ*, 1988, p.8, supplément n° 3).

En outre, en déterminant les compétences en matière foncière, la loi a expressément écarté les autorités coutumières du rang des gestionnaires de son domaine en réservant la gestion des terres aux administrations publiques⁴⁸.

Cependant, dans la pratique des transactions foncières, force est de constater que les paysans recourent aux catégories coutumières, alors que la coutume n'est plus formellement source des droits fonciers depuis l'unification du régime foncier. En outre, alors qu'ils ont été dépossédés de leur pouvoir foncier par la loi du 20 juillet 1973, les autorités coutumières continuent dans la pratique à jouer un rôle déterminant dans l'attribution des terres. Cette situation est sources de confusion des droits et d'insécurité foncière.

De ce qui précède, une interrogation vient à l'esprit : pourquoi le législateur, alors qu'il a organisé les droits de jouissance sur son domaine foncier, a-t-il postposé cette réglementation concernant les communautés locales ?

Plusieurs explications peuvent être données pour saisir cette position législative. Les unes peuvent voir dans cette position une manière pour l'État de vouloir éviter l'affrontement avec les autorités coutumières dont le pouvoir politique et le prestige sont fondés sur le pouvoir foncier. Organiser la maîtrise foncière en reconnaissant des droits réels fonciers autonomes qui confèrent aux paysans le pouvoir ultime d'aliéner librement leurs droits pourrait menacer tout

⁴⁵ MUGANGU MATABARO, S., *Accès à l'information et sécurisation des droits fonciers ruraux. Études de cas : Ituri et Nord-Kivu*, Étude commanditée par la FAO, décembre 2007, (inédit), p. 5.

⁴⁶ Droit dans le sens des droits réels fonciers autonomes prévus et organisés par la loi foncière.

⁴⁷ MUGANGU MATABARO, S., *op. cit.*, p. 149.

⁴⁸ Articles 182 et 183.

le système politique traditionnel que l'on veut préserver et contrôler. La terre étant considérée traditionnellement comme un support à des relations sociales de pouvoir et de fraternisation, il faut éviter une réglementation qui menacerait la position sociale des chefs en permettant aux paysans de s'affranchir vis-à-vis de leur autorité. C'est pourquoi l'État observe un certain principe d'équilibre⁴⁹ dans la mise en œuvre de la législation foncière. Cela lui laisse dans la pratique une marge de manœuvre de négocier le genre de rapports fonciers à développer avec l'autorité coutumière. Ce qui lui assure la reproduction de son autorité sur l'espace paysan sans affronter le pouvoir coutumier.

D'autres arguments peuvent considérer qu'en postposant la réglementation des droits de jouissance des communautés locales, l'État, investi par des acteurs aux logiques patrimonialistes et clientélistes, leur a ouvert une brèche de spoliation et d'exploitation des espaces paysans. Dans ce sens, le législateur, qui n'est autre que ces acteurs transformés en producteurs des lois, a créé un espace d'accumulation.

Somme toute, il faut constater que relativement à la sécurité juridique des utilisateurs du sol, le cadre juridique foncier en milieu rural crée une discrimination entre, d'un côté, les terres concédées⁵⁰ et assorties d'une protection légale spéciale au travers du certificat d'enregistrement et, de l'autre, des terres dont des utilisateurs ne bénéficient d'aucune protection juridique péremptoire. Ainsi donc, « *si aucune disposition n'est prise rapidement, la question du développement rural, côté population rurale, sera difficile à résoudre* »⁵¹.

Dans cette perspective, une étude foncière⁵² a mis en œuvre une méthodologie⁵³ fondée sur les enquêtes de terrain dans l'objectif de tester une

⁴⁹ À travers la tolérance de l'application de la coutume et l'exercice du pouvoir foncier des chefs traditionnels dans les transactions foncières paysannes. La validation de certaines transactions par les administrations foncière et judiciaire traduisent cette attitude.

⁵⁰ À côté des terres concédées en milieu rural, il y a les terres du domaine public de l'État qui sont juridiquement protégées, même si l'on peut relever par-ci, par-là des pratiques de prélèvement illégales.

⁵¹ KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Le régime foncier zaïrois et le développement rural*, document ronéoté, s. d., p. 12.

⁵² Cette étude a été menée à Mwanda dans le groupement d'Irhambi-Katana en territoire de Kabare dans la province du Sud-Kivu. Voir UTSHUDI ONA, I., *La sécurisation foncière paysanne : critique de l'enregistrement et recherche d'une alternative à travers les enquêtes de terrain*, Discussion paper, Projet Dynamique des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), février 2006.

⁵³ La mise en œuvre de la méthodologie est passée d'abord par la sensibilisation des acteurs (population locale, autorités locales coutumières et administratives), ensuite par les enquêtes proprement dites et enfin par la restitution des résultats de l'enquête aux populations locales. Le devoir de sensibiliser les acteurs fonciers du site a imposé de tenir des séances d'explication de la problématique à l'origine de l'étude et aussi de l'objet et des objectifs du travail. Les enquêtes proprement dites ont débuté par une ébauche de croquis de la sous-localité et une esquisse de cartographie sommaire des parcelles à visiter. Ensuite, les enquêtes se sont déroulées en présence des autorités administratives et communautaires ou de leurs délégués, de quelques personnes ressources associées à l'équipe des enquêteurs au titre de collaborateurs locaux et des exploitants

nouvelle approche des problèmes fonciers, formuler des hypothèses sur les modalités de sécurisation foncière paysanne et dégager les éléments à prendre en compte dans la mise en place d'un nouveau cadre de gestion foncière. Ayant la parcelle comme unité d'observation, cette méthodologie a consisté à travailler à partir de la situation concrète de chaque parcelle, de manière à saisir sa situation historique, juridique, économique et les problèmes éventuels qui l'affectent⁵⁴.

Le choix du site de Mwanda était justifié par un certain nombre d'éléments, à savoir :

- Le contexte de sécurité. En effet, située à une quarantaine de kilomètres au nord de la ville de Bukavu, la localité de Mwanda présentait certaines assurances quant à la sécurité par rapport à d'autres contrées⁵⁵.

- Le contexte social marqué par des traditions féodales très enracinées et un nombre particulièrement élevé de conflits. Abrisant le siège des institutions traditionnelles du groupement d'Irhambi-Katana, dont les vellétés d'érection en chefferie existent, Mwanda fait partie du Bushi où l'on ressent encore fortement la présence du pouvoir coutumier. Selon la coutume foncière, la terre appartient à la tribu, mais sa gestion relève de la compétence discrétionnaire du *Mwami*⁵⁶ qui est l'expression de la force vitale de la tribu. En vertu de son pouvoir éminent, il concède à ses *Barambo*⁵⁷ des larges portions de terres qu'ils distribuent à leur tour à leurs collaborateurs directs (chefs de village) qui, eux aussi, donnent des parts à leurs sujets. Un *Mushamuka*⁵⁸ peut ainsi donner un fonds à un autre, etc. Ces transactions foncières donnent lieu à des contreparties en tributs fonciers que paient ceux qui reçoivent les terres. Dans ce contexte, les traditions foncières sont telles que même en souscrivant à la procédure de droit écrit, les négociateurs fonciers se voient de facto obligés de

voisins. Un questionnaire d'enquêtes élaboré recherchait les informations sur les éléments physiques, historiques, juridiques et économiques.

À la fin de la journée, les fiches des parcelles enquêtées étaient élaborées, ainsi qu'une traduction juridique locale des modes d'appropriation et les éventuelles situations de conflictualités perceptibles.

Une séance de présentation synthétique des résultats en présence non seulement des autorités traditionnelles et étatiques, mais aussi des masses paysannes intéressées par les enquêtes, a sanctionné la fin des enquêtes.

⁵⁴ Les informations portaient sur les titulaires des droits sur le sol, la nature de ses droits, les voisins, les espèces de bornage utilisées, les liens sociaux tissés autour de la terre entre acteurs fonciers : le tenant foncier, le dépendant foncier, les voisins, l'autorité coutumière, etc. ; l'historique de la parcelle, les données pédologiques y relatives, la nature et la responsabilité de la mise en valeur présente et passée, la destination des récoltes, la composition familiale de l'exploitant, les conflits éventuels (présents ou passés, résolus ou non), les instances de résolutions et les types de décisions prises.

⁵⁵ Les autres contrées étaient infestées par des groupes armés qui y faisaient régner la terreur par des tueries, rapt du bétail et surtout de femmes qui allaient servir de porteuses du butin et d'esclaves sexuelles. Mwanda a aussi subi certains de ces actes, mais a été sécurisée avant les autres.

⁵⁶ Chef coutumier.

⁵⁷ Notables.

⁵⁸ Chef de famille.

se conformer aux exigences coutumières en rachetant auprès du chef les droits coutumiers. Cette situation entraîne des cas de spoliation.

- La valeur socio-économique de l'espace foncier. Les sols sont riches en valeur agronomique et particulièrement propices à une large gamme de cultures. Cet atout fait de Katana en général, et de Mwanda en particulier, une zone de grande influence agricole⁵⁹. Cette valeur agronomique ajoutée à la pression démographique débouche sur une forte pression foncière et pousse les habitants à sécuriser leurs tenures pour se protéger des conflits qui, dans ce cas, sont importants.

- L'existence d'une économie de plantations en relation avec la petite paysannerie. La configuration de l'espace agraire de Mwanda met en lumière l'existence des grandes étendues de terres enregistrées appartenant à une poignée des particuliers à côté de petites parcelles non enregistrées sur lesquelles la grande majorité des paysans sont presque obligés de pratiquer toutes les spéculations agricoles pouvant couvrir leurs besoins de subsistance. Pour compléter leurs besoins en aliments, ces paysans recourent au métayage appelé *bwasa* sur les grandes étendues appartenant à quelques individus. Cette proximité charrie certaines situations de conflictualité.

Avant de faire état des incertitudes qui affectent les rapports fonciers paysans, disons que parmi les modes coutumiers d'acquisition foncière⁶⁰, le *kalinzi* et le *bwasa* dominent la pratique des transactions foncières à Mwanda. Très succinctement, le *kalinzi* est un contrat politique et de fraternisation qui confère des droits fonciers perpétuels et transmissibles et entraîne du côté du bénéficiaire l'obligation d'assujettissement, de résidence et de mise en valeur du terrain. Cependant, avec les mutations du système foncier traditionnel, cette catégorie a subi des avatars qui ont modifié sa nature. Ainsi, l'entente intervenue et le transfert ont pris le caractère d'un achat entraînant l'effrètement de l'allégeance illimitée dans le temps. La réification du *kalinzi* fait qu'à ce jour plusieurs paysans remettent de l'argent à la place du bétail pour acquérir le terrain et assortissent leurs accords de différents types d'actes de reconnaissance⁶¹.

Le *bwasa* pour sa part est un contrat de louage passé entre deux cultivateurs et par lequel l'une des parties accorde à l'autre le droit de cultiver une parcelle lui appartenant, en principe pour la durée de la récolte contre une

⁵⁹ La valeur agronomique élevée du sol de cette zone et les possibilités d'évacuation des produits agricoles vers les grands centres urbains (essentiellement Bukavu) font que l'activité agricole occupe plus de 75 % de la population de la localité et du groupement en général, et une faible proportion d'habitants s'occupe du petit commerce des biens manufacturés ou de la pêche artisanale. Le récent projet d'extension de la ville de Bukavu vers le nord va certainement avoir une incidence sur la valeur socio-économique de l'espace foncier de Katana en général et de Mwanda en particulier et peut-être aussi sur les activités agricoles.

⁶⁰ L'héritage s'inscrit dans le cadre des droits transmissibles acquis déjà en *kalinzi*. La vente de gré à gré découle de la réification du *kalinzi*.

⁶¹ Usage de petits papiers dans un contexte de dominance des enjeux économiques sur les considérations sociales qui structuraient autrefois les rapports sociaux autour de la terre.

part⁶² de celle-ci. Presque tous les paysans recourent à cette catégorie, mais sur des parcelles appartenant à quelques particuliers pour étendre les cultures et couvrir leurs besoins alimentaires. Certains, par esprit de lucre, réservent leurs terres en *kalinzi* pour des cultures pérennes⁶³ dont la forte demande peut permettre d'engranger quelques bénéfiques et sollicitent des terres en *bwasa* qu'ils exploitent pour des cultures de subsistance.

Avant d'essayer d'appréhender les situations de conflictualité qui affectent les transactions foncières paysannes, notons d'abord que les conflits fonciers sont considérés comme « *lieu d'expression de stratégies antagonistes en termes d'accaparement d'espace ou d'appropriation des ressources* »⁶⁴. Ils résultent non seulement d'un certain nombre de situations, mais aussi des comportements des agents par rapport à ces situations. Formant la base objective de ces conflits, ces situations mettent en évidence les intérêts des parties et leur nature antagoniste. Les comportements des agents sont, quant à eux, perçus ici comme la manière dont les parties se situent par rapport à ces situations. Ainsi donc, selon leurs ressources, leurs contraintes, leurs perspectives, etc., les acteurs fonciers montent leurs stratégies et se positionnent en vue d'atteindre et de sauvegarder leurs intérêts. C'est dans ce processus que surgissent des conflits. Un effort de typologisation permet de retenir les situations de conflictualité suivantes :

- L'hybridation des règles relevant des systèmes fonciers différents et s'appliquant sur un même espace. Cette coexistence a permis l'émergence des pratiques de spoliation foncière par voie d'enregistrement et d'exploitation des paysans à travers l'établissement des rapports fonciers quasi-féodaux d'autrefois. Les pratiques de spoliation surviennent lors de concessions de terres rurales. En effet, la loi subordonne toute concession de terres rurales à une procédure d'enquête préalable dont le but est de constater la nature et l'étendue des droits que les tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession⁶⁵. Cependant, cette enquête se déroule souvent à l'insu des paysans ou sans que ces derniers comprennent son enjeu, seule la présence du chef étant négociée. Ainsi, elle peut tendre à considérer toute terre non couverte par un

⁶² Cette part se calcule a posteriori ou même d'avance selon l'étendue et la fertilité de la parcelle louée.

⁶³ Essentiellement les bananiers.

⁶⁴ CIPARISSE, G. (dir.), *Thésaurus multilingue du foncier. Version française*, Rome, FAO, 1999, p. 149.

⁶⁵ D'après l'article 193, cette enquête est ouverte à la suite d'un avis favorable du commissaire sous-régional (aujourd'hui commissaire de district) territorialement compétent. Elle est effectuée par le commissaire de zone (administrateur de territoire) ou par un fonctionnaire ou agent à ce commis. Elle porte sur la vérification sur place de la délimitation du terrain demandé, sur les renseignements démographiques et les occupations du sol, sur la description des lieux et l'inventaire, sur l'audition des personnes intéressées par la terre demandée en concession et l'enregistrement et l'étude de toutes les informations écrites. Après l'enquête, un procès verbal et une conclusion, susceptibles d'éclairer les autorités chargées du contrôle de l'enquête (commissaire de district, gouverneur de province, parquet), sont dressés. Après la procédure d'enquête, la concession, précédée d'un contrat, est accordée par l'autorité compétente suivant les superficies sollicitées.

document du cadastre comme non occupée ou appartenant au chef, puisque c'est auprès de lui que l'on rachète les droits coutumiers⁶⁶. Un certificat d'enregistrement obtenu dans ce contexte réalise la spoliation d'un terrain d'autrui. Comme l'exercice des droits sur le sol est assujéti à l'obtention du certificat d'enregistrement devant le juge moderne, c'est à celui dont le certificat porte le droit qu'appartient le fonds. L'analphabétisme de la plupart des paysans, leur ignorance de la loi foncière ainsi que leurs faibles capacités de compréhension des règles et rouages de l'administration foncière et même judiciaire favorisent ces pratiques de spoliation. À cela s'ajoute surtout l'ambiguïté de leurs droits fonciers du fait de la loi.

Les pratiques d'exploitation sont quant à elles mises en exergue à travers la jouissance de la terre accordée en *bwasa* à un paysan sur une concession obtenue de l'État, en contrepartie soit d'un nombre convenu d'heures de travail sur la concession, soit d'une portion du produit de la terre. Par ailleurs, certains paysans procèdent déjà, mais à une échelle très limitée, à l'enregistrement de leurs terres, alors même que la réglementation de leurs droits de jouissance a été postposée. En plus, les droits que consacre le certificat d'enregistrement ont un contenu tout-à-fait différent par rapport à la pluralité des droits sur les espaces et les ressources prévus par la coutume. En effet, alors que le droit étatique accorde des droits fonciers qui, en définitive, confère le pouvoir ultime de disposer, la coutume, quant à elle, organise des droits différenciés⁶⁷ sur l'espace, mais n'aboutissant pas au droit de disposition. Ces prérogatives foncières peuvent être exercées à des niveaux différents avec une articulation variable entre prérogatives individuelles et régulations collectives. Il est vrai que ces catégories sont en évolution, notamment avec le phénomène de marchandisation de la terre. Des résistances continuent cependant à empêcher le parachèvement de ce phénomène.

- Les modes locaux de délimitation consacrant des limites peu rassurantes, avec comme conséquence le foisonnement des conflits de limites. En effet, en l'absence d'un cadastre rural pouvant définir avec précision les limites entre exploitants paysans, les délimitations s'effectuent essentiellement à l'aide d'espèces végétales, mais facilement destructibles. Certaines espèces plantées à la limite de deux fonds peuvent donner des repousses qui débordent ou peuvent augmenter de diamètre et rendre la délimitation difficile et conflictuelle. Les sentiers et sillons sont également utilisés, mais demeurent généralement peu clairs et peuvent se déplacer sous l'effet anthropique ou disparaître par le non usage prolongé, surtout lorsque les voisins ne cultivent pas à la même période.

- Les lacunes dans les modes locaux de sécurisation découlant de l'oralité des transactions et de l'imprécision dans les papiers utilisés. D'où la

⁶⁶ Ceux qui acquièrent les terres de l'État en concession en milieu rural recourent encore à l'autorité coutumière pour racheter les tributs fonciers coutumiers, malgré qu'il a été délesté de son pouvoir foncier. Réalisme oblige.

⁶⁷ Les droits attribués dans le cadre coutumier peuvent être celui de planter, de récolter les fruits de son travail, de prélever les ressources, de gérer, etc.

difficulté de certifier l'existence des droits prétendus en cas de décès ou de trahison par le témoin, car les bornes n'y figurent pas, le croquis non plus, encore moins une estimation de la superficie. Il suffit alors qu'un malin se fasse délivrer par les services fonciers un certificat d'enregistrement pour que les droits des occupants coutumiers soient anéantis.

- Les malentendus autour des obligations découlant des transferts. La sécularisation et la monétarisation de la terre ont induit des mutations du rapport de l'homme à la terre et à l'autorité⁶⁸ telles que de nos jours, sans totalement disparaître, les liens d'allégeance, qui autrefois structuraient les rapports sociaux autour de la terre, sont relégués à l'arrière-plan au profit des enjeux économiques. Plusieurs pratiques permettent d'étayer ces évolutions :

- La tendance paysanne de contourner les chefs dans les transactions foncières, alors qu'ils constituent non seulement des instances de gestion foncière, mais surtout des organes de résolution des conflits. Le contournement expose notamment l'acquéreur foncier à la contestation ou à sa non reconnaissance en cas de conflit. Sa présentation au chef anticiperait le danger de spoliation en cas de conflit.
 - La remise en cause du pouvoir foncier de l'aîné par certains héritiers sur les terres familiales. En effet, à la mort du *de cujus*, son fils aîné, non exhéredé de son vivant, le remplace et acquiert son pouvoir foncier. En vertu de ce pouvoir, il distribue des portions de terres aux autres héritiers, sans accorder la prérogative ultime d'aliénation. La reconnaissance de cette autorité foncière impose l'interdiction de cession. Même dans l'hypothèse de cession, elle se ferait à l'intérieur de la famille et devrait recevoir l'aval de l'aîné. Toutefois, des aliénations sont effectuées à l'insu de l'aîné, exposant les acquéreurs à la contestation.
 - La réinterprétation opportuniste des rapports fonciers. En effet, dans l'objectif d'actualisation de son pouvoir, le chef, son notable ou même un tenant foncier peut revoir la nature du contrat passé. L'enjeu économique peut aussi porter un tenant foncier ou même un dépendant foncier à revoir la nature du contrat précédemment passé. Les non présents, les absents, les mineurs représentés, ceux qui sont tombés en disgrâce sont généralement victimes de ces pratiques.
- La situation préoccupante des femmes et des mineurs, plus particulièrement des veuves et des orphelins. Traditionnellement les femmes ne participent pas aux transactions foncières, mais peuvent, tout comme les filles, obtenir des droits de culture, qui cependant tombent caduques pour les secondes au moment du mariage. Toutefois, des évolutions récentes mettent en scène des femmes qui achètent, vendent et même héritent d'une terre. Cependant, des problèmes pourraient se poser en présence de testament contenant un libellé imprécis sur la nature des droits octroyés. Cette situation

⁶⁸ Voir utilement HESSELING, G., *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, Leiden, African Studies Centre, 1992, pp. 9-11.

peut aggraver l'incertitude des successibles de sexe féminin et des mineurs, surtout lorsqu'il s'agit d'une famille polygamique tiraillée par des dissensions. Il peut s'ensuivre des dépossessions injustes de terres.

2.2. Le cadre juridique de gestion des aires protégées

Parmi les textes qui composent le droit congolais de la conservation de la nature, l'ordonnance-loi n° 69-041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature constitue le texte de base. Les racines de ce droit remontent à un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires de l'époque coloniale⁶⁹.

De manière globale, cette époque, caractérisée par la soumission du Congolais au système colonial, n'a pas permis à ce dernier de participer à l'élaboration des normes relatives à la conservation de la nature ni à leur mise en œuvre. La prise en compte de la conception du rapport du Congolais à la nature et surtout des intérêts des individus et communautés locales dans la création des aires protégées a été vraisemblablement très limitée, voire inexistante.

Après l'indépendance, outre la création de ce qui est devenu aujourd'hui l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN)⁷⁰, c'est l'ordonnance-loi susindiquée qui régit tous les parcs nationaux, ainsi que leurs textes de création. Elle dit en effet à son article 1^{er} que : « Toute partie de la République peut être constituée en réserve naturelle intégrale lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, et en général, d'un milieu naturel présentent un intérêt spécial et qu'il importe de soustraire ce milieu à toute intervention susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution ».

D'autres textes ont également pour objet la conservation de la nature⁷¹. À côté de l'ICCN, d'autres services personnalisés s'occupent de cette conservation⁷², certains subsidiairement à leur mission principale⁷³.

⁶⁹ Qu'il suffise de citer le décret du 21 avril 1925 créant le parc Albert, devenu parc national de Virunga à partir de 1960, date à laquelle il a été divisé entre le Rwanda, où il porte le nom de parc national des volcans, et la RDC. Le décret du 26 novembre 1934 portant règlement organique va créer l'Institut des Parcs Nationaux du Congo Belge. Il sera modifié par celui du 28 juillet 1936. Le décret du 21 avril 1937, pour sa part, va porter sur la réglementation de la chasse et de la pêche. Les dispositions sur la pêche sont encore en vigueur alors que celles relatives à la chasse ont été abrogées par l'ordonnance-loi n° 82-002 du 28 mai 1982. L'ordonnance n° 52/444 du 21 octobre 1958 créera le Corps de gardes des parcs du Congo.

⁷⁰ Après l'indépendance, l'Institut des Parcs Nationaux du Congo Belge qui dépendait du Roi à l'époque coloniale, fut placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, puis remplacé par l'Institut des Parcs nationaux du Congo créé par l'ordonnance-loi n°514 du 1^{er} décembre 1967. L'IPNC fut à son tour substitué par l'Institut National de Conservation de la Nature créé par l'ordonnance-loi n° 72-012 du 21 février 1972. Par la loi n° 75-023 du 22 juillet 1975 l'INCN sera aussi remplacé par l'Institut Zaïrois de Conservation de la Nature, devenu de nos jours Institut congolais pour la conservation de la nature.

⁷¹ Il s'agit de la loi n° 78-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés qui prévoit que : « Toute partie du territoire national non couverte par un plan d'urbanisme peut

2.3. Problèmes posés par le dispositif juridique de la conservation de la nature

Outre le problème d'absence de code qui fait perdre aux textes⁷⁴ du droit congolais de la conservation de la nature leur cohérence et leur coordination, au centre de la problématique des aires protégées se trouve un certain nombre de constats :

- l'expropriation des populations locales et autochtones riveraines des aires protégées de leurs espaces de survie, mais en violation aussi bien de la loi foncière, qui impose la procédure d'enquêtes préalables, que celle sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit l'indemnisation préalable et équitable ;
- une gestion soumise au principe de la domanialité publique, qui postule que seul l'intérêt général de protection de l'environnement soit privilégié. Dans cette perspective, aussi bien les normes que les institutions sont élaborées et mises en œuvre par l'État, le régime de gestion étant étatique, de type policier et excluant la participation des particuliers. Cela est au détriment des intérêts des particuliers.

Il découle de ce qui précède qu'on doive s'interroger sur la valeur juridique des décisions prises en violation des lois, ainsi que sur celle d'une conservation de la nature qui ne tient pas compte du rapport à la nature et des aspirations socio-économiques des communautés locales.

être érigée, par ordonnance du président de la République, en secteur sauvegardé lorsqu'elle présente un intérêt de nature à en justifier la conservation, la restauration ou la mise en valeur ».

⁷² Citons l'Institut national pour la conservation de la nature créé par l'ordonnance n° 78-190 du 5 mai 1978. Sans trop entrer dans les détails, il s'agit d'un service personnalisé et placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement dont la mission est de « promouvoir et (de) coordonner toutes les activités relatives à l'environnement, à la conservation de la nature, au tourisme et à l'hôtellerie et (...), conformément aux progrès actuels de la science ». Article 1^{er} de l'ordonnance n° 75-231 du 22 juillet 1975 fixant les attributions du département de l'environnement, conservation de la nature et tourisme.

⁷³ Il s'agit de l'Institut des jardins zoologiques et botaniques du Congo régi par l'ordonnance n° 78-215 du 5 mai 1978. Son objet est de réaliser des études et la vulgarisation à des fins scientifiques, didactiques et touristiques, dans le domaine de la faune et de la flore aussi bien de la RDC que d'autres régions du monde, et la gestion et la création éventuelle de jardins zoologiques et botaniques d'intérêt public.⁷³ On peut également citer la direction chargée de la protection de l'environnement minier prévue par le nouveau code minier, au regard des conséquences néfastes sur l'environnement découlant des activités de recherche et d'exploitation minière. Dans ce cadre, même si son objet ne relève pas directement de la conservation de la nature, le code minier porté par la loi n° 007-002 du 11 juillet 2002 comporte des dispositions y relatives. En ce qui concerne le droit forestier en relation avec la conservation de la nature, les institutions de gestion et d'administration forestières comme le ministère ayant la gestion des forêts dans ses attributions, le cadastre forestier, le conseil consultatif et les conseils consultatifs provinciaux des forêts et les associations et organisations non gouvernementales agréées peuvent être citées. Dans ce cadre, la loi n° 011-2002 du 29 août 2002 portant sur le code forestier constitue un instrument important. Les organisations non gouvernementales et organismes internationaux sont aussi à signaler.

⁷⁴ Ces textes demeurent épars.

3. PRATIQUES ET CONFLICTUALITÉ

3.1. Dans les rapports fonciers paysans

Les rapports fonciers paysans mettent en relation non seulement les paysans et les chefs traditionnels, mais aussi les paysans et les non-paysans, et enfin les paysans entre eux, tous acteurs différenciés de par leurs moyens, atouts et contraintes et qui développent des stratégies au gré de leurs intérêts⁷⁵.

Dans tous ces rapports, les chefs traditionnels se situent au centre de l'attribution foncière, eu égard aux prérogatives foncières qu'ils détiennent des ancêtres et qui fondent leur pouvoir politique. Bien qu'ayant été dépossédé de leur pouvoir foncier par la volonté du législateur⁷⁶, ils continuent, à la faveur des attachements historique, socioculturel et même psychologique au système foncier coutumier, de jouer un rôle prédominant dans les rapports fonciers avec les paysans et les autres acteurs non paysans.⁷⁷

Les rapports entre ces chefs et les paysans se fondent sur les modes coutumiers de faire valoir⁷⁸ qui, par ailleurs, ont évolué à la suite de la monétarisation de la terre⁷⁹, rendant les paysans moins aptes à négocier avec l'autorité coutumière surtout pour l'usage des terres à moyen et à longs termes. La sécularisation et la monétarisation de la terre sont à la base des pratiques qui conduisent les chefs traditionnels à redemander un *kalinzi* sur un terrain déjà acquis en *kalinzi*⁸⁰. Pourtant le *kalinzi* se donne une seule fois et confère des droits perpétuels et transmissibles conformément à la coutume. Ce procédé, outre qu'il permet à ces chefs d'enranger de l'argent et de garantir leur survie,

⁷⁵ Lire avec intérêt LAVIGNE DELVILLE, P., "Privatiser ou sécuriser ? Comment réguler la compétition sur les ressources et assurer une allocation efficace ?", *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998, p. 31, et ROULAND, N., *op. cit.*, Paris, PUF, 1988, pp. 74-121 et 183-207.

⁷⁶ La propriété de la terre a été attribuée à l'État et sa gestion relève des administrations publiques (articles 182 et 183).

⁷⁷ Il s'agit des entreprises agro-industrielles, de la bourgeoisie politico-administrative, des ONGD, des églises, etc.

⁷⁸ A. OUCHINSKI en cite six, à savoir : le *kalinzi*, le *bwasa*, le *bugule*, l'*obuhashe*, le *bwigwarhire*, le *mulagi*. Voir MASSON, P., *Trois siècles chez les Bashi*, Bukavu, La presse congolaise, 1966, 2^{ème} édition. Toutefois, de ces formes de tenures, trois réellement d'usage notamment à Kabare sont retenues. Il s'agit du *kalinzi*, du *bwasa* et du *bugule*, qui sont tous des contrats coutumiers, les trois autres ayant disparu. Se référer à BAGALWA MAPATANO, J. e.a., *Interrelations entre le système foncier du Kivu montagneux et la dynamique socio-économique du développement*, Ière partie, Projet système foncier, Anvers/Bukavu, UFSIA/ISDR, décembre 1991, p. 29 et DUPRIEZ, H. (dir.), *Bushi, l'asphyxie d'un peuple*, Nivelles, Terres et vie, mai 1987 (document reprographié).

⁷⁹ Sur les avatars qui ont marqué l'évolution de ces catégories coutumières, qu'il suffise de renvoyer à UTSHUDI ONA, I., *Les transactions foncières paysannes : Cas de la chefferie de Kabare*, Projet Dynamique des filières productives et développement rural intégré, Bukavu, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), avril 2005, pp. 19 et ss.

⁸⁰ Le *kalinzi* désigne non seulement le contrat coutumier lui-même, mais aussi la contrepartie en nature (en principe) ou en espèces (de nos jours), ainsi que le terrain sur lequel porte ce contrat.

leur assure surtout l'actualisation de leur pouvoir social sur l'espace paysan.⁸¹ En raison de la raréfaction des terres arables, de la rapide croissance démographique et surtout du caractère de plus en plus économique du *Kalinzi*, des paysans se voient exiger de renouveler ce contrat, à l'occasion de changement de notables⁸².

Face à la forte demande des terres⁸³, ces notables réinterprètent ce contrat en le considérant comme un contrat précaire⁸⁴, entraînant la reprise foncière. Pourtant, le droit de reprise intervient lorsqu'on n'a pas payé le *kalinzi* ou lorsqu'on a émigré.

Entre paysans, il existe des rapports fonciers conflictuels tenant notamment à des pratiques de rectification frauduleuse des limites. Des pratiques de réinterprétation des contrats mettent en lumière l'esprit de lucre qui s'empare de certains paysans qui, face à une offre plus attrayante, modifient la nature d'un contrat et cèdent la parcelle au plus offrant. Elles procèdent assez généralement de la relecture des termes des conventions intervenues dans un rapport de dépendance foncière. Ainsi une partie peut prétendre avoir acquis entièrement un terrain en *kalinzi*, alors que l'autre lui signifie que ce droit ne porte que sur une partie, le reste étant en *Bwasa*. Tout comme un détenteur d'un terrain en *bwasa* peut frauduleusement chercher à consolider ses droits en procédant à des constructions ou à des cultures pérennes que l'on pratique sur un terrain en *kalinzi*. Pourtant, il est connu que sur un terrain en *Bwasa*, on n'y pratique que des cultures de subsistance. Il arrive aussi que le maître occupe un terrain en jachère appartenant à son sujet en prétextant qu'il le lui a cédé en *bwasa*.

Dans leurs activités de production agricoles, les paysans sont aussi soumis à des contraintes extra-contractuelles de type institutionnel lié au rôle de l'agronome et à des taxes multiples. D'une part, un producteur paysan qui décide d'aller vendre au marché est exposé aux taxes pour la chefferie et pour

⁸¹ Qu'il suffise de renvoyer à BAGALWA MAPATANO, J., *Administration traditionnelle et question foncière à Kabare, Région du Sud-Kivu, République du Zaïre Essai d'introduction aux relations entre acteurs fonciers*, Mémoire du diplôme en études du développement, Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1995, p. 24 et à NAMEGABE RUGARABURA, P. R., *Étude descriptive et analytique du conflit entre Albert Ntayitunda et Mamimami Rugemaninzi : Examen de la dimension politique des conflits fonciers dans le Bushi*, 2004 (inédit).

⁸² Depuis 1989, à Katana par exemple, la Mwami-Kazi (reine-mère) a pu cadastrer à son compte plusieurs hectares de champs des villageois, en leur déniait le droit de contrat *kalinzi* qu'ils avaient pourtant contracté autrefois. La Mwami-Kazi agissait ainsi comme si leurs champs étaient vacants. La Mutualité des jeunes de Kabaguzi qui s'était opposée à ces pratiques a vu ses membres emprisonnés avec la complicité du commissaire de Zone de Kabare qui, à l'époque, assurait aussi l'intérim du Mwami vacant. Ces terres ont été vendues à des planteurs qui, faute de les exploiter, étant donné les menaces de violence proférées par des villageois, ont laissé ceux-ci continuer à les exploiter provisoirement. Ces faits montrent qu'à Kabare certains notables ont fait enregistrer une partie importante de leur fief en violation des droits des paysans. Voir BAGALWA MAPATANO, *op. cit.*, p. 23.

⁸³ Généralement par les non-paysans.

⁸⁴ Le *bwasa*.

le territoire.⁸⁵ D'autre part, profitant de l'ignorance du droit rural par la plupart des paysans et de l'inconstance des compromis locaux de résolution des conflits de limites, les agronomes s'adonnent à des amendes qui malheureusement pèsent sur la production. En outre, les difficultés d'ordre budgétaire qui affectent l'administration publique poussent les agents de l'État installés en milieu rural à assurer leur présence sur le terrain par la débrouillardise aux dépens de la population paysanne⁸⁶.

Entre paysans et non-paysans, les rapports fonciers conflictuels se déclinent en termes de spoliation et d'exploitation foncières. Comme déjà signalé, les pratiques de spoliation s'opèrent par voie d'enregistrement avec la complicité des chefs coutumiers. Des fonctionnaires, élites politiques et riches commerçants ont pu ainsi obtenir l'enregistrement des terres occupées par les paysans. Cet état des choses est essentiellement dû au fait que, face au certificat d'enregistrement, la défense des droits fonciers sur la base de la coutume devant les juges modernes semble inopérante⁸⁷. Le fait de n'avoir pas encore pris des mesures d'application devant régler les droits de jouissance acquis par les paysans sur les terres qu'ils occupent fait que l'octroi de nouvelles concessions se réalise au mépris des droits fonciers coutumiers des communautés paysannes.

Les pratiques d'exploitation se réalisent de deux manières : d'une part, des particuliers pratiquent la thésaurisation foncière, dont le but économique est de garantir leurs placements et le but politique, d'assurer leur présence dans leurs terroirs et de capturer ainsi une base politique à but électoraliste. Pour

⁸⁵ Si le paysan « décide d'aller vendre sa production, il aura vendu les 3/4 pour les taxes au marché (taxe sur évacuation des produits agricoles au marché, taxe sur transfert des produits agricoles, patente commerciale pour le territoire et taxe sur fiche d'agriculteur/planteur, taxe sur étalage au marché (...) pour la chefferie. Le 1/4 restant pourra satisfaire les autres obligations civiques et de famille autant qu'il le peut ». Voir avec intérêt MULENGEZI MURHULA, J. S., *Problématique des finances et budgets des entités décentralisées : Cas des collectivités-chefferies du Bushi*, Mémoire de licence, UCB, faculté de droit, 1999, p. 117. Plus de 75 % du prix récolté est versé par le paysan sous forme de taxes.

⁸⁶ Dans ce cadre, Dieudonné MUHINDUKA DI-KURUBA renseigne ce qui suit : « À la question de savoir en quoi les agronomes et les vulgarisateurs sur le terrain restaient encore utiles aux paysans et paysannes, en l'occurrence ceux regroupés au sein de l'association Organisation Mixte pour le Développement des Agriculteurs de Mugeru (OMIDAM) – dans le groupement de Katana, collectivité de Kabare –, par la bouche de leur maman vice-présidente : les agronomes et vulgarisateurs de l'État sont devenus comme tous les agents de l'État des katanyama », l'expression signifiant des rançonneurs. Selon l'auteur, cette expression remonte à l'époque du régime de feu le Président Mobutu, dont les militaires et agents de l'ordre réussissaient à imposer que les bouchers dans les marchés leur servent gratuitement des morceaux de viande de leur choix. MUHINDUKA DI-KURUBA, D., « Essai sur les politiques incitatives de la production agricole vivrière au Sud-Kivu et perspectives », *La sécurité alimentaire dans le Sud-Kivu, Programme de recherches thématiques*, UCB, Facultés d'agronomie et des sciences économiques, août 2003 (inédit).

⁸⁷ Même si les mêmes juges arrivent, en application de la coutume, à trancher des litiges impliquant des paysans qui exhibent chacun un moyen de preuve coutumier, alors que la coutume n'est plus la source des droits fonciers. C'est là un pragmatisme jurisprudentiel qui cherche à trouver un compromis entre la coutume et le droit écrit.

éviter le risque de se voir refuser le renouvellement du contrat pour cause de mise en valeur insuffisante, ils font exploiter en *bwasa* leurs concessions par des paysans et bénéficient en contrepartie d'un nombre convenu d'heures de travail sur la plantation. C'est là un système de troc au travers de la jouissance du sol contre le travail⁸⁸. Ce système est cependant décrié par les paysans qui ne peuvent jamais s'absenter au travail, même en cas de maladie, au risque d'une exclusion définitive de l'exploitation. D'autre part, ces mêmes concessionnaires recourent à un type particulier de mise en valeur à travers la location de terre moyennant une rente, c'est-à-dire une portion du produit de la terre. Cette pratique de la rente foncière reproduit les rapports quasi-féodaux d'autrefois. Les paysans reprochent à ce système le manque d'équité entre la force de travail consacrée pour la production et la portion obtenue en récompense. Non seulement les églises s'y adonnent, mais aussi des sociétés agro-industrielles ainsi que des particuliers commerçants, cadres politico-administratifs, fonctionnaires y participent.

3.2. Dans les aires protégées

Dans un contexte où les ressources immenses des aires protégées sont soumises à un régime de gestion étatique et policière et où le souci de satisfaction des besoins des populations riveraines suscite la convoitise, les pratiques en marge de la législation se développent. À ces considérations s'ajoute le contexte de guerre qui a permis l'émergence des réseaux d'exploitation et de commercialisation illicites des ressources naturelles.

Parmi les aires protégées du Sud-Kivu, le Parc national de Kahuzi-Biega⁸⁹ présente un intérêt particulier, à la mesure non seulement de son étendue et de ses ressources, mais aussi de sa situation actuelle de repaire des bandes armées.

Soumis au régime de la protection intégrale qui implique la préservation des éléments naturels spécifiques y contenus et dont la sauvegarde présente un intérêt spécial, justifiant ainsi l'interdiction d'accès et de prélèvement des ressources, le PNKB provoque de la convoitise. Elle suscite également un sentiment négatif de nuisance et d'insécurité⁹⁰ et exacerbe l'hostilité dans le chef des populations locales, étant donné son régime de classement et les sanctions et tracasseries policières consécutives. Le régime de

⁸⁸ MUGANGU MATABARO, S., *op. cit.*, pp. 272-273.

⁸⁹ Créé par ordonnance présidentielle n° 70/3/6 du 30 novembre 1970 sur la réserve forestière et zoologique, constitué par décret du gouverneur général n° 081/AGRI en 1934 et modifié par l'ordonnance-loi n° 52/201 du 14 juin 1950, le Parc national de Kahuzi-Biega a fait l'objet d'une décision d'extension par une ordonnance du 22 juillet 1975 portant modification des limites du PNKB. Ce parc constitue un réservoir important en flore et en faune et regorge de sites importants. Il a été déclaré « patrimoine de l'humanité » par l'UNESCO et, de ce fait, la GTZ a été associée à sa gestion.

⁹⁰ Se référer avec intérêt à MUGANGU MATABARO, S., *Conservation et utilisation durable de la diversité biologique en temps de troubles armés. Cas du Parc national des Virunga*, Rapport de recherche, UICN, Programme Afrique Centrale, janvier 2001, p. 70.

gestion domaniale est ainsi perçu par ces populations comme unilatéral et incompatible avec la fonction sociale de pourvoir à leurs besoins que joue la nature. Plusieurs études sociologiques portant sur ce rapport de l'homme à la nature ont essayé de l'affirmer⁹¹.

Ce régime de gestion est à la base de l'émergence des pratiques de contournement et de violation de la réglementation. Aussi bien les ressources en pâturage, foncières, forestières, animales⁹², que minières, etc. intéressent les populations locales⁹³ et d'ailleurs. Des prélèvements illégaux sont effectués, parfois avec la complicité des autorités administratives chargées de les protéger. C'est le cas des plantes pour la fabrication des médicaments⁹⁴, des arbres pour la construction des maisons, bois de chauffe, etc. Des défrichements et cultures sont pratiqués au détriment des ressources foncières du parc. Le braconnage n'est pas en reste. La situation de guerre qu'a connu la province et qui continue à produire ses effets a amplifié la déprédation des ressources du PNKB. L'existence du coltan et d'autres ressources minières dans et aux alentours du parc a enfin favorisé des pratiques d'exploitation illicites⁹⁵.

Les autres catégories de conservation dans lesquelles des prélèvements sont assujettis à un permis ou une autorisation⁹⁶ donnent également lieu à cette dualité d'intérêts entre l'État et les populations locales. C'est le cas du domaine de chasse de la Luama, du domaine de chasse de Fizi, des réserves forestières et boisements. La récente réserve intégrale d'Itombwe n'est pas en reste. Le droit de prélèvement susindiqué est souvent mis à mal par des décisions irrégulières de désaffectation⁹⁷.

Par ailleurs, à la suite des prélèvements illicites, des réseaux de commercialisation des produits se sont mis en place et assurent le captage des gains importants. La découverte du coltan a mobilisé toute la région avec une forte implication de certaines firmes importantes. Des bandes armées en

⁹¹ BUSANE RUHANA MIRINDI, W., *op. cit.*, p. 21.

⁹² On peut noter le circuit important des trophées d'animaux sauvages et des pointes d'ivoire principalement destinés à des acheteurs étrangers. À cela s'ajoute la capture des animaux de compagnie tels les petits singes et des oiseaux comme le perroquet.

⁹³ MBAKHE SIVHA, *Élaboration d'une liste des produits à base forestière utilisés par la population environnant le Parc National de Kahuzi-Biega : Ancienne partie (Axe Kajeje-Lemera)*, août 1999, p. 5.

⁹⁴ Dans ce contexte, on peut citer l'exploitation effrénée du *Prunus africana*, arbre possédant des vertus curatives de la prostate et qui n'existe qu'au Sud-Kivu. Il a été largement exporté par le Burundi entre 1998 et 1999, et ce à la faveur de la guerre en RDC. Voir le *Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC*, Nations Unies, 12 avril 2001, p. 12.

⁹⁵ D'SOUZA, K. P. C. J., *Étude d'échelle sur l'exploitation minière artisanale du coltan dans le Parc National de Kahuzi-Biega*, Newcastle-under-Lyme, The Dian Fossey Gorilla Fund, avril 2003, p. 9. Voir aussi RENAULD, A., *République Démocratique du Congo. Ressources naturelles et transfert d'armes*, Bruxelles, GRIP, s. d.

⁹⁶ Permis ou autorisation de chasse, de pêche, de coupe de bois, etc.

⁹⁷ Pas d'enquête préalable ni rapport présenté par le service compétent ayant juridiction sur la réserve concernée. Beaucoup de réserves et boisements du Sud-Kivu ont été irrégulièrement désaffectés.

collaboration avec des particuliers s'inscrivent également dans ces réseaux qui débouchent sur le marché international. Cette activité a entraîné et continue à entraîner d'autres, à savoir : l'implantation de villages entiers et le développement du petit commerce aux alentours des carrés miniers. Qu'il suffise d'évoquer l'étude de la DFGF⁹⁸.

Les circuits qu'empruntent les produits commencent par la phase du prélèvement des ressources, généralement effectué par les habitants du milieu d'implantation des aires protégées ou même par des forces rebelles bien armées qui écument notamment le PNKB. Ensuite vient la phase de l'acheminement de la ressource vers le milieu de consommation ou de commercialisation, le reste des étapes dépendant de différents intermédiaires.

Deux catégories d'acteurs développent des rapports de tension permanente autour de l'accès aux ressources des aires protégées. Il s'agit d'une part des gestionnaires des aires protégées et d'autre part des acteurs socio-économiques composés des populations riveraines, des bandes armées et des autres intervenants. Les premiers tentent de faire respecter la législation en réprimant les comportements illégaux. Les seconds procèdent à des prélèvements en vue de satisfaire des besoins d'autoconsommation en aliments, en plantes médicinales, en habitat, etc., mais aussi des objectifs plus lucratifs. Il en découle des rapports d'une forte conflictualité. C'est ainsi d'ailleurs que certains chefs coutumiers, en vertu de leur pouvoir foncier coutumier, procèdent à des attributions foncières sur les espaces protégés.

Dans cette perspective, toute interdiction d'accès aux ressources est mal perçue et ce qui est érigé en illégalité est considéré plutôt comme légitime aux yeux des populations locales. Dans leur mission, les gardiens des réserves appréhendent les délinquants et dressent des procès-verbaux de constat d'infraction, exigent des amendes transactionnelles ou les défèrent devant les juridictions compétentes. On constate d'ailleurs que les atteintes à des écosystèmes se perpétuent parfois avec la complicité des agents des aires protégées, et ce pour des raisons diverses, dont la modicité de la rémunération.

⁹⁸ « Selon la législation du RCD (mouvement politico-militaire qui a occupé la partie Est de la RDC), le premier niveau d'acheteurs/négociants (Négociant catégorie A) est mobile et peut se rendre aux mines pour acheter le minerai produit par les 'creuseurs'. Le deuxième niveau (Négociant catégorie B) dont le permis coûte 5 000 \$EU, doit rester dans les villes et acheter le coltan aux négociants de la catégorie A. Le dernier niveau dans la chaîne de négoce du coltan est représenté par les 'Comptoirs' qui exportent le coltan sur le marché international. La législation du RCD impose aussi des taxes spécifiques ad valorem sur l'exportation du coltan, qui s'élèvent actuellement à 8 % du prix CIF/Rotterdam (ou 1 \$EU/kg). Actuellement, il n'y a que quatre Comptoirs basés à Bakavu et seulement un, Gemicom, qui est congolais. Des autres comptoirs, deux sont rwandais (Shenimed et Ewery) et un troisième est du Burundi (Mapasa). Ces détachés des mines non-congolais exportent actuellement plus de 70 % du coltan du Kivu, y compris le minerai provenant du PNKB ». Voir le rapport de la société Wardell Armstrong cité par BUSANE RUHANAMIRINDI, W., *Gestion des aires protégées et conflictualité. Recherche sur l'impact de la domaniale publique sur les activités socio-économiques des terroirs villageois au Sud-Kivu*, Discussion paper, Projet Dynamique des filières productives et développement rural intégré, Laboratoire d'économie appliquée au développement (LEAD), juin 2006, p. 19.

La dévastation des cultures des populations riveraines par les animaux venant du PNKB pose de son côté la question de la réparation des dommages causés du fait des animaux sous la garde de ce parc.

Pour résoudre ces problèmes de prélèvements illégaux, le PNKB a instauré des comités de conservation communautaire dotés notamment de la mission de régler préventivement les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles en sensibilisant les membres des communautés aux règles sur la conservation. C'est déjà là une tentative de participation des populations locales à l'œuvre de la conservation de la nature.

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse des lacunes qui affectent le cadre juridique de la gestion foncière et des aires protégées, et la compréhension des pratiques et conflictualité subséquentes, nous amènent à formuler quelques propositions d'amélioration.

4.1. Par rapport à la gestion foncière

L'approche nouvelle de la gestion foncière doit se fonder sur les règles et pratiques locales dans leurs dynamiques et la construction d'instances locales, légitimes aux yeux des acteurs ruraux et reconnues par l'État, chargées de gérer les terres et d'arbitrer les conflits. En effet, une gestion locale et participative permettrait de proposer aux paysans des procédures simples mais fondées sur les normes locales de validation et faciliterait le développement d'une meilleure articulation entre l'activité paysanne et celle des autres acteurs du monde paysan.

La RDC est en train de traverser des changements politiques, juridiques et institutionnels. Dans la perspective de la décentralisation, des cadres participatifs de gestion doivent être développés. La situation d'ambiguïté dans laquelle la loi foncière a abandonné les conditions de maîtrise et d'usage des terres paysannes impose d'envisager ces nouveaux processus de sécurisation de la tenure foncière, si l'on veut résorber les incertitudes qui affectent les producteurs paysans.

Promouvoir *une gestion trinitaire* qui associe dans ces structures les représentants de l'administration publique, ceux de l'autorité coutumière et ceux des paysans permettrait de pacifier les relations sociales et garantirait l'équilibre social dans l'accès et la jouissance des ressources. En effet, l'élargissement de la structure aux représentants des populations organisées en associations locales faciliterait leur participation et contrebalancerait les intérêts de classe que représente notamment la chefferie.

Toutefois, si les principes généraux devant présider à l'élaboration de cette gestion sont clairs, leur mise en pratique soulève de nombreuses questions. Premièrement, la population paysanne n'est pas un groupe homogène, étant inégalement divisé dans son rapport à la terre. En outre, les

organisations paysannes issues de la société civile n'offrent pas toujours les garanties de représentativité et de volonté réelle de défendre les intérêts de la paysannerie. On touche ici à un des facteurs déterminants pour comprendre la relative inertie politique du monde rural congolais.

En deuxième lieu, la perte relative du pouvoir, exercé naguère de manière quasi-exclusive par les autorités coutumières sur la gestion foncière, pose la question de leur acceptation du processus. La dépossession *de facto* ne pourra se faire que s'elle est accompagnée de contrepartie. Si cela n'est pas le cas, le danger est grand de n'obtenir par cette gestion participative qu'une réponse formelle sans incidences réelles sur les questions posées. Car en effet, et c'est notre troisième interrogation, le risque n'est-il pas grand que les rapports fonciers réels sous-jacents ne pervertissent l'idéal participatif et consensuel que véhicule la proposition ? En particulier, ne peut-on craindre une coalition de fait entre l'autorité coutumière et l'administration publique qui se ferait au détriment de la protection des droits des paysans les plus pauvres ? Il sera en tout état de cause nécessaire d'élaborer un système transparent de fonctionnement de l'institution de gestion et d'éviter que cette dernière soit prise en otage par les chefs coutumiers, que les implications dans les rapports clientélistes et patrimonialistes semblent progressivement décrédibiliser.

Quant au niveau territorial de création de ces instances locales de gestion, le village comme la plus petite circonscription administrative depuis la réforme de 1997 semble présenter plus d'avantages en termes de participation à la gestion du terroir, eu égard à la proximité qu'il paraît offrir entre le service de gestion et les usagers. Dans ce cadre, le chef de village et ses collaborateurs constituant l'autorité coutumière la plus rapprochée participeraient à la gestion avec les représentants de l'administration publique et ceux des paysans constitués en associations locales.⁹⁹

Pour ce qui est des compétences à reconnaître, ces instances, appelées « guichets fonciers » par Alain Rochegude¹⁰⁰, auraient trois fonctions, à savoir :

- L'information : le guichet est le lieu d'accueil, d'information et de conseil. À ce titre, il informe sur les situations, les procédures et les instruments fonciers. Il donne accès à la cartographie foncière du village et aux fichiers

⁹⁹ Il existe toutefois une difficulté à l'installation des instances de gestion et de résolution des conflits fonciers au niveau des villages. En effet, un groupement est composé de plusieurs villages. Il pourra donc y avoir autant de structures qu'il y a de villages. Cela entraînerait des coûts énormes d'installation et poserait la difficulté de maîtrise des dossiers.

¹⁰⁰ Ce mécanisme a été conçu par Alain Rochegude de l'Université de Paris 1, avec qui nous avons été en contact à Bujumbura lors d'un échange scientifique sur le foncier en Afrique. Il assure la mise en place de ces guichets fonciers à Madagascar. REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Secrétariat général, *Décentralisation de la gestion foncière. Manuel d'opérations, Document méthodologique n° 1 : la feuille de route. Déroulement étape par étape de l'implantation d'un dispositif de gestion foncière décentralisée*, Antananarivo, le 25 janvier 2006 ; Région Réunion et Union européenne INTERREG, *op. cit.*

d'information. Il sensibilise à la sécurisation foncière, forme et conseille les usagers au droit foncier.

- La gestion foncière locale : le guichet est un service local qui délivre des certificats fonciers, lesquels, à la différence des certificats d'enregistrement, constatent les droits fonciers existants dans leur traduction ou signification locale. La certification locale des droits s'effectue conformément aux règles et pratiques locales dans leurs dynamiques. Cette démarche a l'avantage de coller à la réalité, de répondre à la problématique de la transition foncière et d'être une contribution pragmatique au besoin de sécurisation des acteurs¹⁰¹.

- La médiation : le guichet est aussi le lieu de la médiation. À ce titre, il aide à la résolution des conflits. Il appuie aussi aux négociations et transactions foncières.

Une question mérite toutefois d'être soulevée. Faut-il envisager les guichets comme des juridictions permanentes et uniques chargées de trancher les litiges et de résoudre les conflits ? Oui, sans doute, car, s'ils possèdent les atouts de gestion trinitaire, de transparence et de légitimité, les autres cadres de gestion et d'arbitrage des conflits en sont dépourvus. Aussi, en termes d'unification de la jurisprudence, cela suscite quelques inquiétudes, surtout lorsqu'on se représente la délicatesse des mutations qui s'opèrent à l'intérieur du dispositif local. Le risque de variété et de contrariété des décisions est important. C'est pourquoi les guichets fonciers sont préférables. Ils prendraient des décisions contraignantes vis-à-vis des parties aux litiges. En cas de contestation, ces dernières pourraient ressaisir la même instance. Le retour devant les guichets après la première décision jugée insatisfaisante par les parties présente l'avantage de leur éviter les désagréments des procédures devant les instances de l'ordre judiciaire¹⁰². Si les parties ne sont pas d'accord avec la décision prise en l'affaire, elles pourraient alors entamer la procédure ordinaire prévue par le droit écrit.

4.2. Par rapport à la gestion des aires protégées

Une gestion adéquate des aires protégées impose d'articuler l'activité des instances étatiques de gestion avec celle des populations locales dans l'œuvre de la conservation de la nature. Des tentatives existent déjà¹⁰³, mais

¹⁰¹ Se référer à LE ROY, É., "Prolégomènes à une analyse dynamique de la gestion foncière", *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, pp. 185-211, et LE BRIS, É., LE ROY, É., MATHIEU, P., *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala, 1991, pp. 11-23.

¹⁰² Complexité et coûts élevés des procédures, absence de maîtrise des rouages de fonctionnement de l'administration judiciaire, etc.

¹⁰³ Les gestionnaires du Parc national de Kahuzi-Biega ont, face aux problèmes rencontrés dans la pratique de gestion au quotidien, imaginé et mis en place le système de conservation communautaire. Ce dernier fonctionne sur la base d'un protocole d'accord entre le PNKB et la population riveraine de tel ou tel endroit. Son objet est double, à savoir : *protéger le PNKB et*

demandent leur renforcement et formalisation. Dans ce cadre, la gestion participative des populations locales permettraient de résoudre le problème de la non prise en compte aussi bien des conceptions locales du rapport de l'homme à la nature que des aspirations socio-économiques des populations locales. Cette perspective sert l'impératif d'abandonner une conservation de la nature selon « *la thèse de la nature-musée incompatible avec les nécessités de la vie humaine* »¹⁰⁴.

Cette gestion, inscrite dans la perspective de décentralisation prévue constitutionnellement¹⁰⁵ en RDC, pose la question de la représentation des populations locales dans les organes délibérants des entités décentralisées et des services personnalisés possédant des compétences en matière d'environnement et de conservation de la nature.

La participation dans les entités administratives décentralisées devrait permettre à ces représentants de soutenir des projets de conservation qui tiennent compte des aspirations de leurs populations au développement socio-économique. La consultation préalable de ces populations dans les questions environnementales touchant leurs intérêts majeurs servirait leur participation à la prise de décisions. Il s'agirait des questions relatives aux droits fonciers, à la fixation des modalités de gestion, de prélèvement des ressources naturelles, de partage des bénéfices résultant de leur exploitation lucrative, etc. Le nouveau code forestier prévoit déjà la possibilité de délégation du pouvoir de gestion des forêts classées à des associations reconnues d'utilité publique¹⁰⁶. C'est un premier pas.

La gestion participative concernerait aussi les services personnalisés. On pourrait créer à l'ICCN qui gère le PNKB une commission consultative à l'échelon national où siègeraient des représentants des entités riveraines des aires protégées sous son contrôle¹⁰⁷. La participation de ces représentants leur obtiendrait d'influer sur la politique d'intervention de l'ICCN sur les ressources naturelles protégées. Au niveau provincial, l'ICCN pourrait ouvrir des sièges de membres avec voix consultative aux représentants des comités de conservation communautaire dans son comité de gestion. Ce type

contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population. Une période d'essai est organisée à l'issue de laquelle, et suivant les résultats réalisés, le futur de la convention est décidé. Une mission de conception d'un *plan de développement local intégrant la conservation des ressources naturelles* en général et du PNKB en particulier est assignée à la structure mise en place par la convention. Ce plan est encore appelé « *Plan villageois de développement-conservation* ». Une série de tâches sont définies en vue de mettre en œuvre ledit plan. Il est fait obligation au PNKB d'assurer un *appui méthodologique et financier* à la structure afin de lui permettre de réaliser aisément ses objectifs. Le volet financier implique une affectation de recettes touristiques rétrocédées ou autres aux activités de la structure mise en place. La structure jouit de l'autonomie quant à la gestion de son quotidien.

¹⁰⁴ NZISABIRA, J., *Faits et théories en matière d'interactions entre population, environnement et société (Partie I)*, Louvain-la-Neuve, CIDEP, 1992-1993, p. 2.

¹⁰⁵ Article 4 de la présente Constitution.

¹⁰⁶ Articles 25 du nouveau code forestier.

¹⁰⁷ Voir BUSANE RUHANA MIRINDI, W., *La gestion participative des aires protégées au Sud-Kivu (... , op. cit.)*, p. 21.

d'aménagement pourrait s'envisager dans les autres catégories d'aires protégées confrontées aux mêmes problèmes de gestion. Autoriser certaines activités humaines avec l'impératif de protection des aires protégées au Sud-Kivu commanderait de proposer un zonage notamment du PNKB qui déterminerait des zones de protection intégrale, des aires de transition et des zones tampon¹⁰⁸.

Il découle de tout ce qui précède que la mise en place des cadres participatifs de gestion constitue une piste à explorer si l'on veut mettre fin aux pratiques en marge de la loi découlant, d'une part, du dualisme juridique qui domine la pratique des transactions foncières paysannes et, d'autre part, de la dualisation d'intérêt entre celui de la conservation et ceux des populations qui vivent à la lisière des aires protégées.

Bukavu, avril 2008

¹⁰⁸ BUSANE RUHANA MIRINDI, W., *op. cit.*, p. 12.