

# Le Registre Foncier Communautaire, une réponse idoine à la problématique de gouvernance des terres des communautés locales en RDC

Une Expérience pilote dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme Foncière en RDC (PARF), initiée dans la chefferie de Babila-Bakwanza, Territoire de Mambasa, Province de l'Ituri.

## 1. Que savoir sur le programme de la réforme foncière en RDC (PARF-RDC) ?

Depuis 2012, la RDC s'est engagée dans un processus de la réforme du secteur foncier. Ce processus est financé par l'Initiative pour les forêts de l'Afrique centrale (en anglais CAFI, Central African Forest Initiative) à travers le FONAREDD (Fond National REDD+). Ce programme vise à élaborer une politique foncière nationale en RDC et essayer l'expérimentation des nouveaux mécanismes de sécurisation des droits fonciers des communautés locales par la mise en place d'un Registre Foncier Communautaire, entendu comme un système d'information foncière simplifié adapté au contexte local. L'intention principale de cette réforme est de répondre aux insuffisances législatives, reconnues par plusieurs auteurs et praticiens de la loi du 20/07/1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, dite loi Foncière.

En effet, le processus de la réforme voudrait définitivement répondre aux défaillances du système de gestion foncière actuel sur le plan juridique, sur le plan institutionnel, le plan politique, sur le plan social, le plan économique et sur le plan environnemental conformément pour afin d'assurer une RDC pacifiée, socialement stable, économiquement dynamique et écologiquement viable, grâce, d'une part, à une gouvernance foncière nettement améliorée tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre et, d'autre part, à une administration foncière performante, professionnelle et fiable, opérant à tous les échelons territoriaux suivant les principes

### Encadré 1 :

#### Conclusions d'analyse législatives par les experts et praticiens de la loi Bakajika, dite foncière sur la sécurité des droits fonciers des communautés locales :

- La coexistence de la coutume avec la Loi dite foncière et, de facto, la coexistence, d'une part, de l'administration foncière qui gère la terre au plan légal et, d'autre part, de la gestion foncière coutumière qui définit un mode de gestion des terres des communautés locales suivants des principes coutumiers reconnus sans en établir légalement le continuum des droits, ni la connexion entre le pouvoir traditionnel sur les terres et le pouvoir de l'administration foncière ;
- L'absence de l'ordonnance du président de la république (article 389 de la loi dite foncière) qui devrait régler la gestion des terres coutumières créant ainsi un vide juridique, lequel vide essaye d'être comblé par diverses pratiques légitimes de la coutume au niveau de la communauté ;
- L'absence d'une politique foncière de référence en RDC, source de confusion dans la législation foncière congolaise ;
- L'inadéquation entre le coût du titre foncier et le niveau de vie des populations ;
- La condition économique de mise en valeur définie selon un modèle européen en contradiction avec la réalité congolaise.

fondamentaux qui régissent les services publics de l'Etat.

La question de la sécurisation des droits fonciers des communautés locales a fait l'objet d'une réflexion

spécifique à travers le développement des expériences pilotes des nouveaux mécanismes de sécurisation des droits fonciers de communautés locales en Ituri (Mambasa) et à Maindombe (Inongo) par la CONAREF (commission National de la réforme foncière) notamment avec ces agences Local d'Exécution UCBC et CAGDFT. Ce mécanisme de sécurisation foncière ainsi développé a suivis l'approche du Registre Foncier Communautaire, RFC en sigle.

## 2. RFC : une approche innovante dans le régime foncier en RDC

### Encadré 2 :

#### L'apport du Registre Foncier communautaire (RFC) dans le programme de la réforme foncière, PARF-RDC

« Le RFC est en réalité un Système d'Information Foncière (SIF) simplifié, ordonné sur les objectifs d'un cadastre local, lequel a pour objectifs l'identification du propriétaire d'une parcelle, la détermination des droits qu'il peut faire valoir sur cette parcelle et l'intégration de ces droits fonciers dans un carrefour des droits fonciers des membres des communautés locales dument cartographiés selon la technologie moderne ».

Le projet d'appui à la réforme foncière, PARF-RDC a développé cette approche dans le but d'alimenter l'élaboration du document de politique foncière et la nouvelle loi foncière en fournissant spécifiquement aux experts de la CONAREF de la matière brute sur les mécanismes législatifs de sécurisation des droits des communautés locales basée sur quelques expériences pilotes à travers la république.

« Le registre foncier communautaire est, comme l'état civil ou le registre du commerce, un service public comprenant des organes et des agents qui tiennent une série des livres, des recueils, plans et en surveillent la tenue. Les documents ainsi tenus renvoient à l'idée du registre dans un sens plus étroit. Il est ainsi constitué, d'une part, d'un ensemble de "fiches d'information", et, d'autre part, d'un document cartographique ou photographique à grande échelle, permettant de localiser, dans l'espace, les parcelles recensées dans le fichier ou dans le registre ».

En fait, le Registre foncier communautaire (RFC) est entendu, dans le cadre du projet d'appui à la Réforme Foncière, PARF-RDC, comme un service foncier public au niveau local. Il est inspiré du principe de la décentralisation ainsi que des bonnes pratiques foncières responsables tel que promues par plusieurs acteurs et outils d'amélioration de la gouvernance foncière au niveau local, national et international en tenant compte notamment du continuum des droits, des principes de bonne gouvernance foncière et de l'équilibre genre.

« Le RFC fait référence au livre qui inventorie les biens fonciers ainsi que les personnes ou groupe des personnes qui bénéficient ou revendiquent des droits de jouissance quelconques sur les ressources naturelles d'un milieu déterminé, spécifiquement les terres et les forêts ».

### Encadré 2 :

#### Principes de bonne gouvernance. Source FAO

La bonne gouvernance se caractérise par les principes suivants : universalité de la sécurité foncière, participation équitable, application de l'État de droit, pérennité, efficacité et efficience, La consultation, participation communautaire et l'inclusivité, Respect du principe de la représentation, la solidarité, le respect des droits de l'homme et des peuples, la diversité et la tolérance, Etat de droit, la justice, l'égalité et l'équité, l'intégrité, la responsabilité civique et la citoyenneté, la transparence et la redevabilité, l'égalité et non-discrimination, l'intégration du genre, la reconnaissance de l'agriculture dans le maintien d'un espace rural de qualité et une gestion économe et équilibrée des espaces.



### 3. Discussion des résultats pilotes de la mise en place du RFC dans la chefferie de Bakwanza en territoire de Mambasa en province de l'Ituri

Le RFC a été organisé au niveau de la chefferie de Babila-Bakwanza, Territoire de Mambasa, province de l'Ituri. Il dispose d'un cadre juridique, d'un cadre spatial et d'un cadre institutionnel, trois cadres qui, cumulativement contribuent à la matérialisation de la sécurisation des droits fonciers des communautés locales dans une approche communautaire et participative.

Cadre Spatial	Cadre légal	Cadre Institutionnel
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir les limites visibles/physique au lieu de limites fixes : <b>Des limites Visuelles (Générales) sont suffisantes pour la plupart des besoins de gestion foncière.</b></li> <li>- Privilégier l'utilisation des images aériennes qu'à l'arpentage de haute précision sur terrain : L'imagerie aérienne est 3-5 fois moins chère et demande moins de capacité que des levés terrain. <b>L'imagerie aérienne fournit non seulement le cadre parcellaire mais aussi la topographie générale à utiliser pour une gamme de fonctions de Gestion foncière</b></li> <li>- La précision est définie selon un objectif spécifique que selon les standards techniques prédéfinies : <b>La précision doit être vue comme un terme relatif en rapport avec l'utilisation à faire de l'information</b></li> <li>- Nécessité des mises à jour réguliers et les opportunités d'amélioration progressives, possibilité de duplication de l'exercice : <b>La conception du cadre spatial n'est pas un processus réalisable en une seule fois mais plutôt un processus continu : un continuum de précision</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un cadre flexible conçu selon des critères administratifs plutôt que juridiques : <b>Le cadre juridique doit être souple et géré par l'administrations plutôt qu'à travers des décisions judiciaires.</b></li> <li>- Le continuum des droits au lieu de droits de propriété individuelle : <b>Le concept de Modèle de Domaine de Tenure Social (STDM) a été appliqué de manière à garantir que les droits de tenure à la fois légaux et sociaux soient indépendants des formalités et de la précision technique,</b></li> <li>- Enregistrement flexible au lieu du registre des droits statutaires : <b>un système d'enregistrement innovateur en faveur des pauvres</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les dispositions pour une bonne gouvernance au lieu des barrières bureaucratiques : <b>Le terme "bonne gouvernance" inclut pour le gouvernement d'être légitime, transparent, redevable et attaché à l'intégrité.</b></li> <li>- Un cadre institutionnel intégrée au lieu d'un cadre institutionnel sectoriels : <b>Privilégier le traitement du foncier et des ressources naturelles comme un tout cohérent</b></li> <li>- Une technologie d'information et de la communication flexible au lieu de la haute technologie souvent inaccessible : <b>Description claire des mandats, des processus de travail et des responsabilités, Prise en compte des solutions alternatives comme l'open source, abordable et accessible à tous les acteurs</b></li> <li>- Un système d'information foncières flexible, moins coûteux et accessible : <b>Mécanismes Alternatifs de résolution des disputes, Application directives volontaires de gouvernance responsable des régimes fonciers (FAO), les lignes directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières en Afrique, le Modèle de Domaine de tenures Sociales (UNHABITAT/GLTN)</b></li> </ul>



**1. Le cadre Institutionnel :** Initié par un Comité Foncier Local (CFL). Il est un comité chargé de la mise en place d'un mécanisme de gouvernance participative des ressources foncières et autres ressources naturelles de la place. C'est un organe de gestion des ressources naturelles qui fonctionne sous la supervision du chef de chefferie, garant de l'application de la coutume dans la chefferie.

**Rôle :** En amont, Mettre en place le RFC et en Aval, Tenir le fichier foncier coutumier composé d'une série des livres ou recueils, plans, cartes et assure une surveillance régulière de la manière dont ils sont tenus conformément à la charte foncière locale qui précise les procédures spécifiques sur l'accès et la gestion et la transmission des droits fonciers locaux. Il s'agit notamment de la carte du terroir concerné, des plans parcellaires, des cartes de d'occupation spatiale et des droits fonciers identifiés, des livres de paiement de redevances coutumiers, recueil des ayants droits fonciers, etc... dont l'ensemble constitue un fichier foncier local ou le RFC lui-même. Le RFC devient donc à la fois un mécanisme de sécurisation des droits fonciers des communautés et un fichier ou un inventaire des droits fonciers locaux.

**Acteurs:** Le profil des acteurs pour animer le CFL est le suivant : L'administration foncière, autorités locales, Services de l'urbanisme, de l'agriculture et de l'environnement, Autorités coutumières, La Fédération des Entreprises du Congo (FEC), Organisations de la société civile intéressées par les questions foncières, les représentants des jeunes et des femmes et des peuples autochtones pygmées, les représentants des agriculteurs, des exploitants des bois et des mines. Ces acteurs forment une assemblée générale pour les grandes décisions et un Secrétariat exécutif qui gère au quotidien l'institution.

[Photo des acteurs en encadré]

**Innovation:** Intégration de la technologie de cartographie participative des entités villageois et le SIG, participation dans la gouvernance foncière (autorité coutumière et administration

foncière), un cadre de concertation permanent sur les questions foncières, organisation fonctionnelle de la gouvernance foncière au niveau le plus bas possible y inclus la gestion des capitaux liés au fonciers (redevance foncière, service foncier public, titrisation coutumière et mécanisme de transfert des droits fonciers, etc.), Constitué de plusieurs institutions qui s'accordent pour l'accompagnement de mise à place du RFC – acte constitutif,

**2. Le cadre juridique : c'est la mise en place des principes locaux légitimes (juridique) à travers d'une charte foncière.**

Une charte foncière locale a été élaborée et validée par la communauté en présence du ministre provincial des affaires foncières et des élus provinciaux. Elle régit les bonnes pratiques foncières locales en matière d'occupation des terres et d'exploitation des ressources naturelles. Cette charte établit les règles de gestion, d'accès et de jouissance des ressources naturelles notamment les terres, les forêts, les mines au niveau de la communauté. Elle devient ainsi une loi locale, une vitrine et une ligne directrice intégrant tous les principes locaux et bonnes pratiques coutumières en matière de gestion des ressources naturelles au sein de la communauté. Elle définit les règles de gestion des ressources naturelles, les principes et règles sur l'accès aux ressources naturelles (mode d'acquisition ou de jouissance) et la sécurisation des droits fonciers par l'établissement des titres fonciers locaux.

**Innovation:** un cadre légal de gouvernance de ressources naturelles établit et valide tant au niveau local qu'au niveau provincial (un décret provincial consacrant un caractère juridique à la charte).

**3. Le cadre spatial : il renvoie à la mise en place d'un inventaire des terres dans un fichier foncier.** Il s'agit de cartographier les terroirs villageois concernés, d'en élaborer des plans parcellaires villageois, l'inventaires des droits, cartographie de l'occupation des espaces,

Cartographie des conflits fonciers complexes, Les livres et recueils fonciers divers qui interviennent à chaque niveau de la procédure pour sécuriser les espaces ont été établis ;



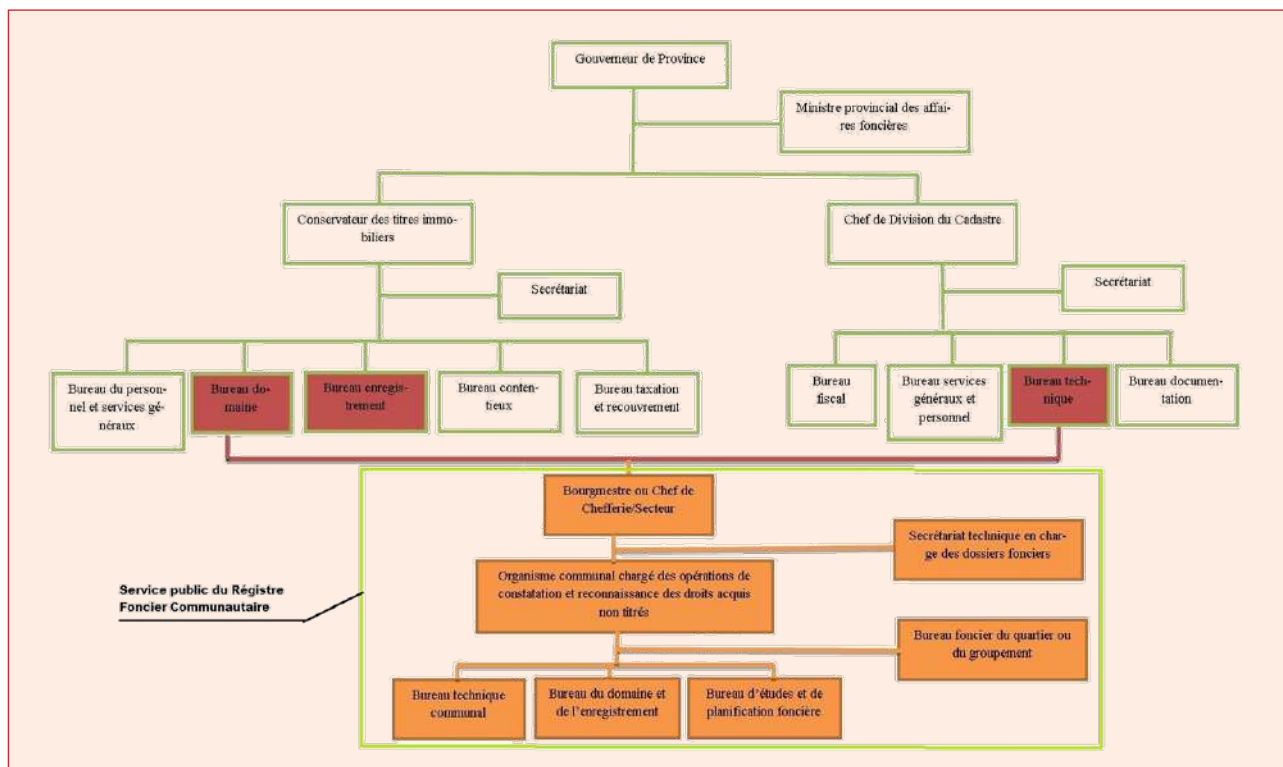


## 4. La Mise en place et l'opérationnalisation d'une administration foncière adaptée au contexte

Les systèmes d'administration foncière statutaire basé sur le modèle européen pour régler le gap de la sécurité et de la tenure n'ont pas abouti suite aux faibles institutions, des lois et principes directeurs inappropriés, le coût de mise en œuvre élevés, leurs complexités, déficit des capacités, faible maintenance, temps nécessaire de mise en œuvre et par-dessus tout, inappropriée aux contextes locaux. Ce concept de l'administration foncière a été développé par GLTN<sup>1</sup> en collaboration avec Kadaster International. La Fédération Internationale de Géomètre et la Banque Mondiale ont, à leur tour, abordé la question de la construction et du maintien des systèmes d'administration foncière qui sont fondamentalement adaptés au contexte local plutôt que de se conformer aveuglément à des solutions technologiques de pointe et à des réglementations strictes de précision<sup>2</sup>. Ainsi l'administration adaptée au contexte est une nouvelle

forme de gouvernance foncière recommandée aux gouvernements pour répondre à la problématique du secteur foncier de façon spécifique<sup>3</sup>.

L'approche RFC Couplée aux principes de bonne gouvernance responsable et de l'administration foncière de proximité a conduit à une proposition de modification de l'organisation foncière dans une circonscription foncière suivant l'organigramme ci-dessous dans le cadre de la réforme foncière. Cette modification conforte le continuum des droits en intégrant l'organisation foncière informelle et formelle. Ce lien est géré par le cadre juridique spécifique au contexte. En province de l'Ituri, ce niveau de collaboration est régulé par la charte foncière locale, le Vade-Mecum d'aménagement du territoire<sup>4</sup>, l'édit provincial.



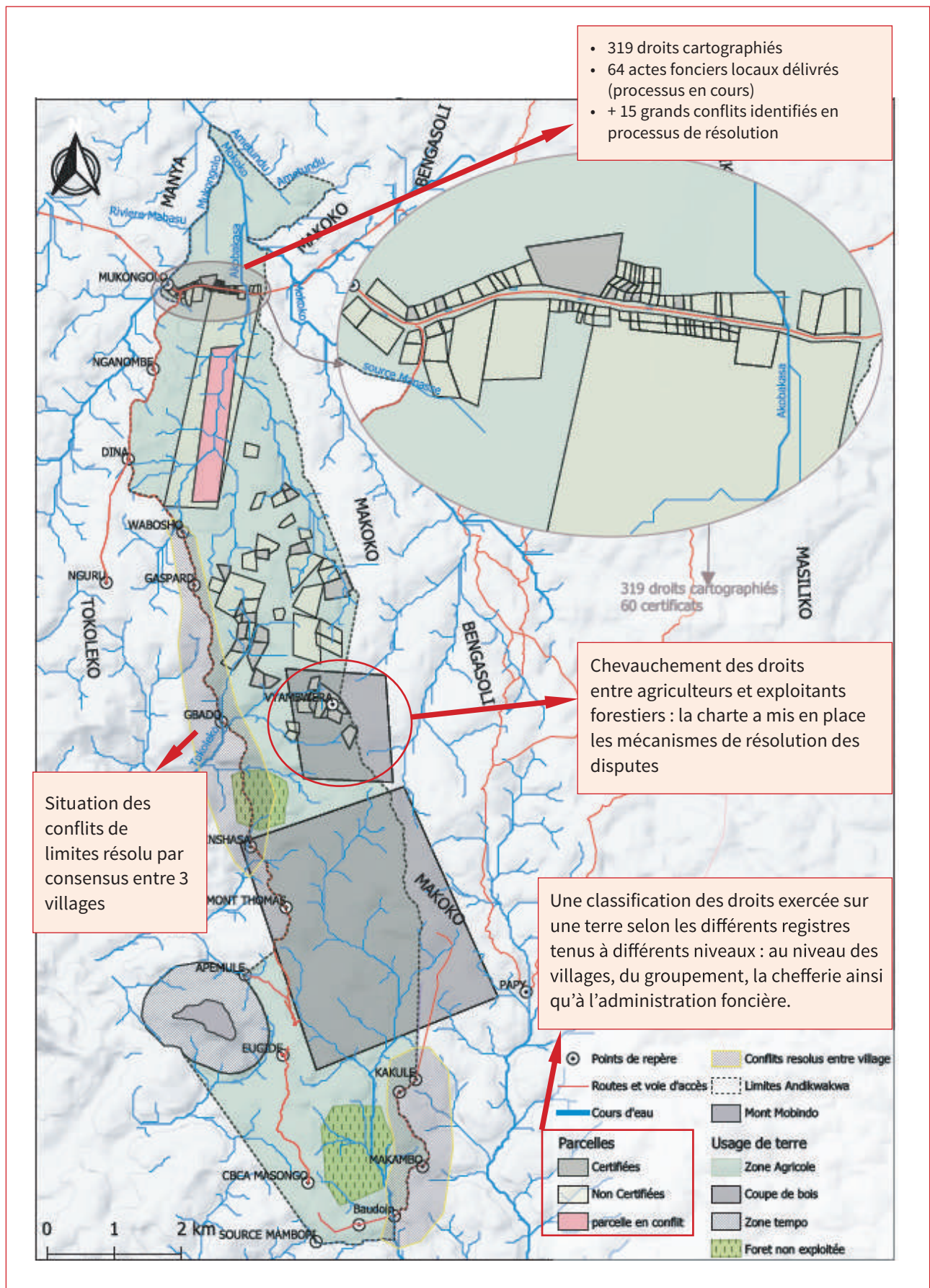
<sup>1</sup> [www.glt.net](http://www.glt.net)

<sup>2</sup> [https://www.fig.net/news/news\\_2016/2016\\_07\\_gltnguide/fit-for-purpose-land-adm-guiding-principles-for-country-implementation.pdf](https://www.fig.net/news/news_2016/2016_07_gltnguide/fit-for-purpose-land-adm-guiding-principles-for-country-implementation.pdf)

<sup>3</sup> <https://glt.net/2016/11/01/fit-for-purpose-land-administration-guiding-principles-for-country-implementation/>

<sup>4</sup> le vade Mecum est un document produit par le ministère provincial en charge du foncier et régit la politique ou les pratiques d'aménagement, y inclus les morcellements, les lotissements des terres coutumières ou communautaires au niveau provincial. Tandis que la charte foncière locale, quant à elle, régit l'accès à la terre, le transfert et la sécurisation des droits fonciers au sein de la chefferie de Babila Bakwanza en territoire de Mambasa

## 5. Résultats spécifiques



## 6. Outils pédagogiques et méthodologiques développés

- Guide Méthodologique de mise en place d'un Système d'information foncière** : Cet outil sert de référence pour le développement et la conception d'un système d'information foncière à faible coût visant à promouvoir la reconnaissance de diverses pratiques foncières dans les zones rurales et urbaines. Il décrit étape par étape le processus de personnalisation, de mise en œuvre, de déploiement d'un système d'information foncière spécifique au contexte ainsi que le développement des capacités des utilisateurs finaux.
- Guide opérationnel de mise en place d'un Comité Foncier Local** : cet outil décrit le processus de la mise en place d'un cadre institutionnel inclusif ayant pour mission la gouvernance des ressources naturelles
- Gupe Opérationnel de cartographie participative**
- Stratégie provinciale d'une Administration Foncière Adaptée au Contexte** : province de l'Ituri : ce document propose une démarche de mise en œuvre d'une administration provinciale adaptée au contexte de la province de l'Ituri.
- Les Standards Pour Des Politiques Foncières Bonnes, Saines Et Efficaces** : Valeurs de base et Principes directeurs : c'est document décrit ce qu'est une bonne politique foncière. Il propose des critères d'évaluation qui aideraient à juger une politique bonne, efficace et efficiente sur base.
- Guide Méthodologique de mise en place d'un Registre Foncier Communautaire** : Ce guide décrit le processus pas-a-pas de développement du cadre Institutionnel, cadre Juridique et le cadre Spatial d'un service foncier communautaire.
- Méthodes Alternatives de résolutions des Conflits** : Ce guide décrit les méthodes alternatives de résolution des conflits dans un contexte de mise en œuvre de l'approche RFC. Il a été conçu pour les praticiens, les gestionnaires des terres, les ONG, la société civile, les gouvernements, les jeunes et les femmes, les secteurs privés, les autorités coutumières pour tous ceux qui souhaitent soutenir les processus de résolution alternative des différends au niveau local. Il décrit les processus, les méthodes et les meilleures pratiques basés sur plusieurs expériences d'experts et de communautés dans différents contextes.
- Manuels de procédures foncières locales**
- Guide de l'agent de l'administration : Bonne pratique de collecte et traitement des données géo spatiales**
- Manuel d'utilisateur du Système d'information foncière**

### Pour plus d'information, contactez-nous :

**Web** : [www.iriucbc.org](http://www.iriucbc.org); [www.congoinitiative.org](http://www.congoinitiative.org); [www.ucbc.org](http://www.ucbc.org)

 @IRI\_UCBC |  STL SHOWCASE

Serges Vuthegha, Program Coordinator, Land Governance Unit, CONGO INITIATIVE IRI-UCBC **Tel** : +243 992 405 948

**E-mail** : [sergyo.vutegha@congoinitiative.org](mailto:sergyo.vutegha@congoinitiative.org)

Dr. Honoré BUNDUKI KWANI Phd, Rector UCBC, Tel: +243 994 079 719 **E-mail**: [honore.bunduki@congoinitiative.org](mailto:honore.bunduki@congoinitiative.org)

**Adresse 1** : 01, av. de l'université, quartier Kipriani, commune Rwenzori, ville de Beni, Nord-Kivu, RDC

**Adresse 2** : NO 004, av. Boungainvillier, Q. Les Volcans, Comm de Goma, ville de Goma, Nord-Kivu, RDC

PO BOX : 78, BENI, NORD-KIVU, RDC

