

## Point d'actualité

### La commission nationale de réforme foncière : un doublon de trop dans la réforme du droit congolais ?

Par

**KATEMBO ZAWADI Théodore\***

Parfois reléguée au rang de préoccupations politiques de second plan, la question de la réforme foncière nourrit de plus en plus de vifs débats et s'impose comme un des thèmes majeurs actuels vu les enjeux socio-économiques qui lui sont attachés<sup>1</sup>.

En effet, la contestation de la situation foncière actuelle se traduit, dans le domaine économique, par une incertitude qui affecte la production agricole et la confiance des investisseurs (faisant dès lors peser une menace sur l'ensemble de l'économie)<sup>2</sup>. Une situation résultant globalement d'une évolution qui s'inscrit dans la longue durée et qui s'est accélérée à partir du dernier quart du XXe siècle ; une situation caractérisée à la fois par une forte croissance de la population, l'intégration à l'économie mondiale, une augmentation significative des surfaces mises en culture, la fragilisation des milieux naturels, une tendance à l'épuisement des sols et des ressources en eau et, enfin, l'extension des superficies occupées par les villes<sup>3</sup>.

Dans une tentative de dénouement d'une telle contestation, au début de ce 21<sup>ème</sup> siècle, le gouvernement de la République Démocratique du Congo a lancé les chantiers du développement économique et social, dans lequel le foncier occupe une place de choix comme support des investissements porteurs de croissance et comme facteur de cohésion social et politique<sup>4</sup>.

Depuis l'année 2012<sup>5</sup>, notre pays s'est alors engagé dans un processus de réforme du secteur foncier.

---

\* Chef de Travaux à l'Université de Goma ; intéressée par les questions foncières.

<sup>1</sup> Lire, à ce sujet, Cécile Perrot, « Afrique du Sud : enjeux politiques et économiques de la réforme agraire et foncière », *Notes de l'Ifri*, mars 2019, p.4.

<sup>2</sup> *Idem*, p.6.

<sup>3</sup> Alain Durand-Lasserre et Étienne Le Roy (Agence française de Développement, Comité technique « Foncier & développement »), « La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 », Janvier 2012, in *A Savoir*, p.13.

<sup>4</sup> Disponible sur <http://www.conaref-rdc.org/secretariat-permanent/historique/>, consulté ce 19 mars 2023.

<sup>5</sup> La RD Congo est engagée dans le processus de la réforme foncière depuis l'atelier de lancement tenu à Kinshasa du 19 au 21 juillet 2012.

C'est bien dans ce cadre que s'est inscrit le Décret n°13/016 du 31 mai 2013, tel que modifié à ce jour par le Décret n° 021 du 09 décembre 2015, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de la Réforme foncière, en sigle « CONAREF ». Face à l'existence de l'organe traditionnel dénommé Commission permanente de réforme du droit congolais, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de cette nouvelle Commission en matière foncière.

Cette minuscule réflexion veut alors tenter de comparer tant soit peu les deux structures, surtout quant à leurs missions respectives, afin de suggérer laquelle des deux mériterait de mettre en œuvre le processus réforme foncière tel que enclenché par notre pays.

## I. La Commission permanente de réforme du droit congolais <sup>6</sup>

Créée en 1976, en remplacement de la défunte Commission de réforme et d'unification du droit zaïrois instituée par la loi n°71/002 du 12 juin 1971, et actuellement régie par la loi n°76-017 du 15 juin 1976 et l'ordonnance n°84-2002 du 25 octobre 1984 telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n°75-425 du 18 octobre 1978, la Commission permanente de réforme du droit congolais s'assigne pour mission de « doter le pays d'un ordonnancement juridique inspiré autant de la culture et des réalités sociologiques congolaises que des apports du droit moderne ».

Fort de ses deux sous-organes (Direction générale permanente et Secrétariat), et dans le souci d'assurer l'efficacité de ses actions, la Commission permanente de réforme du droit congolais met en place trois sous-commissions chargées respectivement du : droit pénal et judiciaire ; droit public et droits de l'homme et droit civil, commercial, économique et socio-culturel.

Dans cette noble mission, depuis sa mise en place, la Commission Permanente de Réforme du Droit congolais a déjà réalisé un éventail impressionnant des projets de lois relatifs à la filiation, au nom des

<sup>6</sup> Lire, à ce sujet, Kifwabala Tekilazaya, DefiFataki Wa Luhindi et Marcel Wetsh'okondaKoso, *République démocratique du Congo : Le secteur de la justice et l'Etat de droit* (Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for SouthernAfrica), Juillet 2013, citant BAyonabaMeyaMunaKinvimba, « Le recours à l'authenticité dans la réforme du droit au Zaïre », in G. CONAC (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, pp. 229-258 ; Comité Mixte de la Justice, *Plan d'actions pour la réforme de la justice*, Kinshasa, CMJ, 2007, pp. 163-166 ; Tshibambe Luboya et Kasanga Kangayi, « Synthèse des sessions de la première législature de la Troisième République », in *L'Interface, Exécutif-Législatif, Magazine du ministère des relations avec le parlement*, édition spéciale cinquantenaire, juin 2010, pp. 79-95.

personnes physiques, à la capacité, au droit successoral, au mariage, à la parenté et à l'alliance, à la tutelle de l'Etat, à l'adoption, aux donations, libéralités et au testament pour former le projet de loi portant Code de la famille. Elle a aussi contribué à l'élaboration des lois portant sur les matières suivantes : Organisation et compétence judiciaires ; Statut des magistrats ; Répression des infractions intentionnelles flagrantes ; Barreau ; Code foncier ; Association sans but lucratif, etc. De même qu'elle a élaboré des projets de loi sur les conflits de lois et sources du droit, la procédure devant les tribunaux de paix et la réglementation des droits de jouissance régulièrement acquis par les communautés locales et leurs membres, à côté d'autres projets tels que :

- le projet de loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;
- le projet de loi portant Code pénal ;
- le projet de loi portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires ;
- le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle ;
- le projet de loi relatif à la Cour de cassation ;
- le projet de loi relatif au Conseil d'État ;
- le projet de loi relatif aux notaires ;
- le projet de loi relatif aux huissiers de justice ;
- le projet de loi portant Code judiciaire militaire ;
- le projet de loi portant Code pénal militaire ;
- le projet de loi relative à l'assistance judiciaire et
- le projet de loi relative à la Cour spécialisée mixte, bien que seul un nombre réduit des projets de loi élaborés par la CPRDC aient franchi l'épreuve de l'adoption par le parlement et celle de la promulgation par le Président de la République et que d'autres aient continué de moisir dans les tiroirs s'ils n'avaient pas été purement et simplement rejetés. Et la majorité de lois en vigueur ont échappé à la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais. À titre d'exemple, sur les 49 lois promulguées sous la première législature de la Troisième République, une seule, la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature a bénéficié de l'expertise de la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais.

## II. La commission Nationale de Réforme Foncière

C'est l'article 2 du Décret n°13/016 du 31 mai 2013, tel que modifié à ce jour, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de la Réforme foncière, en sigle « CONAREF » qui définit, non pas la mission, mais plutôt les missions « spécifiques » de l'organe, lorsqu'il dispose « (...) qu'elle a pour missions spécifiques de :

- Mettre en œuvre et assurer le suivi de la Feuille de Route pour la réforme du secteur foncier de la République ;
- Proposer la définition et la formulation des grandes orientations du processus de la réforme foncière ;
- Initier et faire réaliser des études ou travaux dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation du cadre juridique et institutionnel du secteur foncier en vigueur ;
- Promouvoir la communication, par la diffusion et la vulgarisation des mesures, accords ainsi que des programmes économiques et financiers, liés au processus de la réforme foncière ;
- Assister le Ministre des Affaires Foncières dans l'élaboration de la nouvelle politique foncière;
- Proposer des projets de résolutions et de mesures transitoires, en matière foncière ».

Alors que la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais s'assigne une mission globale de « doter le pays d'un ordonnancement juridique... », la Commission Nationale de Réforme foncière, elle, se contente de missions spécifiques qui ne découlent d'aucune qui serait globale. Et même, si l'on peut en envisager une, parallélisme établi entre les deux commissions, il peut se dégager que la CONAREF apparaît comme une duplication de la CPRDC en ce qui concerne le secteur foncier, alors que la sous-commission chargée du droit civil<sup>7</sup>, commercial, économique et socio-culturel au sein de la CPRDC pouvait bien concevoir et traiter de cette réforme foncière. Une sous-commission qui se voudrait diversifiée en expertise dans la mesure où, « de par son caractère transversal, d'autres ministères sont impliqués dans la gestion foncière: ministère des mines, du tourisme, de l'agriculture, de l'environnement et des forêts, de la décentralisation, etc.<sup>8</sup> ». À ce sujet, le Document de programmation de la réforme foncière en RDC suggère déjà que cette

<sup>7</sup> Il convient de souligner, par ailleurs, que la réforme envisagée devrait toucher à l'armature principale du droit qui est le droit civil des biens qui, dans sa patrimonialité, ne manque pas de se ramifier.

<sup>8</sup>RivoAndrianirina – Ratsialonana, Perrine Burnod, *Une gouvernance foncière entre le légal et le légitime : état des lieux à Madagascar. Résultats du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière*, 2012, p.8.

« réforme foncière est menée en adéquation avec celle de l'aménagement du territoire, Urbanisme, Agriculture, Forêt, Environnement et Mines »<sup>9</sup>.

Au stade actuel des choses, les missions spécifiques de la CONAREF telles que libellées à travers l'article 2 ci-haut énoncé ne constitueraient, dès lors, que des tâches, en principe dévolues à des conseillers et experts au sein du Cabinet ministériel. Raison d'ailleurs pour laquelle l'article 1<sup>er</sup> du décret sous abord dispose que la Commission est créée auprès du Ministère des Affaires foncières. Aussi, le décret lui-même est-il laconiquement motivé. En effet, à côté de quelques visas puisés de la Constitutions, des lois et ordonnances, le Premier Ministre s'est contenté d'asseoir ou de fonder son Décret sur la simple nécessité<sup>10</sup> de créer une Commission, à l'exclusion de toute autre motivation. Sans oublier que la plupart des membres qui composent le Comité de pilotage de la Commission<sup>11</sup> sont des délégués de différents ministères censés être impliqués- dans la mesure où « la réforme de la tenure foncière est souvent reconnue comme la plus complexe »<sup>12</sup>, alors qu'une véritable commission dont le pays attend un résultat de réforme de grande carrure ne saurait être soumise aux aléas politiques et politiques de cabinets ministériels qui peuvent subir des remaniements au gré des vagues. Ainsi qu'il en a été dans un passé récent de notre pays : « au cours de la période (2013-2016), des conciliabules politiques ont entraîné des changements intempestifs au Ministère des Affaires Foncières qui avait la charge de coordonner le processus de réforme. Ce Ministère a alors connu huit changements de ministres entre 2012 et avril 2021 consacrant à chaque fois une interruption temporaire du processus ; la nouvelle équipe se sentant obligée de maîtriser d'abord les choses avant de s'engager »<sup>13</sup>.

D'aucuns rétorqueraient que les missions spécifiques telles que prévues par le décret relèveraient tout simplement d'un processus en dehors du cadre classique de la Commission permanente : ce qui serait une conception, une approche quelque peu rétrograde, justement. Justifions un peu ce point de vue ci-bas.

---

<sup>9</sup> Lire Document de Programmation de la Réforme foncière, élaboré par le Ministère des Affaires foncières avec ONUHABITAT, disponible sur [http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation\\_vfinal-2013.pdf](http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation_vfinal-2013.pdf), consulté ce 25 mars 2023.

<sup>10</sup> Lire l'exposé des motifs du Décret n°13/016 du 31 mai 2013, tel que modifié à ce jour, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de la Réforme foncière.

<sup>11</sup> Voir article 5 Décret n°13/016 du 31 mai 2013, tel que modifié à ce jour, portant création, organisation et fonctionnement de la Commission de la Réforme foncière.

<sup>12</sup> Ward Anseeuw et Emmanuelle Bouquet (Agence française de Développement, Comité technique « Foncier & développement »), « Renovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, Le cas de la loi sur les droits fonciers communautaires n° 11 de 2004 », in *Cirad*, juin 2012, p.15.

<sup>13</sup> Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge, *Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo*, 2021, p.3.

### III. La Réforme Foncière en République Démocratique du Congo : un processus.

Un processus suppose une démarche plus ou moins longue dans le temps avec des implications multidimensionnelles en termes de ressources aussi bien humaines que matérielles et financières, la plus grande conséquence de cette longueur restant l'incertitude, l'imprécision ou l'hypothétisme quant aux résultats véritablement escomptés. Pour nous en convaincre, en ce qui concerne le processus ici sous abord :

- **Sur le plan temporel** : depuis 2012, année de lancement du processus, jusqu'à nos jours, soit vingt ans plus tard, la révision de la loi dite foncière, en tant qu'un des grands volets du processus, n'est pas toujours au rendez-vous. Déjà en 2021, une étude a fait remarquer que « le processus de réforme sensé être bouclé en quatre ans était à sa huitième année sans que même le document de politique foncière fût adopté »<sup>14</sup>.
- **Sur le plan des ressources humaines** : les animateurs d'organes composant la CONAREF proviennent de diverses structures<sup>15</sup> au sein de la société, à travers une sélection assez peu objective, avec souvent des approches divergentes et antagonistes<sup>16</sup>, dans une certaine « démocratisation des réponses à l'insécurité foncière relevant ainsi de cette impossibilité de coordination entre des acteurs mus par des intérêts concurrents »<sup>17</sup> : ce qui ne facilite pas toujours l'avancement unanime des acteurs impliqués, pour une démarche qui nous paraît fondamentalement technique eu égard au résultat normatif recherché ; sans méconnaître un autre aspect lié à l'instabilité<sup>18</sup> au Ministère qui est sensé chapeauter le processus tel qu'illustré tant soit peu ci-haut.

<sup>14</sup> Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge, *Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo*, 2021, p.3.

<sup>15</sup> Déjà la lecture l'article 5 du Décret relatif à la CONAREF nous montre que les membres du Comité de pilotage proviennent de seize structures, plus politiques que techniques et expertes, avec possibilité de recourir à plusieurs autres ressources externes : ce qui divergerait davantage les approches.

<sup>16</sup> A ce sujet, un exemple éloquent et récent : il s'agit de Monsieur Joseph Mpashi Isanga, Conseiller juridique au Ministère des Affaires foncières, qui a dû démissionner de ce poste à cause de ses divergences avec les autres membres de la VONAREF sur certaines options devant contenir dans la loi à réviser, tel que cela ressort de sa lettre adressée au Ministre en date du 5 décembre 2022.

<sup>17</sup> Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge, *Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo*, 2021, p.4.

<sup>18</sup> Une instabilité généralement liée aux divers remaniements des membres du Gouvernement.

- **Sur le plan matériel et financier** : les activités entourant le processus tournent souvent au ralenti, parce qu'elles sont généralement tributaires de financements essentiellement extérieurs, et que, partant, l'on n'arrive pas à soumettre son résultat à un délai butoir, avec des implications de moyens matériels et financiers à engager entretemps. Dans le cas d'espèce, par exemple, « ONU-Habitat /Global Land Tool Network (GLTN) fait partie des grands partenaires techniques et financiers dans le cadre de la réforme foncière, en RDC »<sup>19</sup>. A ce sujet, certains penseurs estiment que « le Gouvernement congolais a une part de responsabilité dans la lenteur du processus de réforme foncière, pour avoir, s'agissant d'une question de souveraineté nationale, laissé le financement du processus de réforme foncière aux partenaires techniques et financiers (PTF) extérieurs, en se réfugiant dans un rôle administratif, politique et quasi-parasitique de coordination »<sup>20</sup>.
  
- **Sur le plan institutionnel** : au lieu que toutes les structures de la CONAREF soient installées à une même époque pour travailler dans une certaine harmonie, on a vu le texte fixant les Coordinations, en tant qu'organes de décentralisation du processus, n'être édicté qu'en 2016 par l'Arrêté Ministériel: N°29/CAB/MIN.AFF.FONC/2016 du 15/04/2016 portant Création des Coordinations Provinciales de la Commission Nationale de la Réforme Foncière, «CONAREF» en sigle, depuis le Décret du Décret n°13/016 du 31 mai 2013, qui, lui-même, a dû être modifié et complété par celui de 2015. En effet, « le 9 Décembre 2015, le Premier Ministre a modifié le Décret de 2013 sur l'organisation et le fonctionnement de la CONAREF auquel il avait été reproché beaucoup de faiblesses »<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Fonds National REDD+ de la RDC, *Vers une mobilisation de la finance climat pour le développement durable de la RDC PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME FONCIERE ELABORATION DU DOCUMENT DE LA POLITIQUE FONCIERE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*, 2016, p.1., disponible sur [https://www.cafi.org/sites/default/files/2021-02/DRC-UN-Habitat-Foncier-Prod0c\\_0.pdf](https://www.cafi.org/sites/default/files/2021-02/DRC-UN-Habitat-Foncier-Prod0c_0.pdf), consulté ce 25 mars 2023 ; voir aussi Document de Programmation de la Réforme foncière, élaboré par le Ministère des Affaires foncières avec ONUHABITAT, disponible sur [http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation\\_vfinal-2013.pdf](http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation_vfinal-2013.pdf), consulté ce 25 mars 2023.

<sup>20</sup> Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge, *Crise foncière et réponses des acteurs en République Démocratique du Congo*, 2021, pp.2 et 3.

<sup>21</sup> Fonds National REDD+ de la RDC, *Vers une mobilisation de la finance climat pour le développement durable de la RDC PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME FONCIERE ELABORATION DU DOCUMENT DE LA POLITIQUE FONCIERE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*, 2016, p.13, disponible sur [https://www.cafi.org/sites/default/files/2021-02/DRC-UN-Habitat-Foncier-Prod0c\\_0.pdf](https://www.cafi.org/sites/default/files/2021-02/DRC-UN-Habitat-Foncier-Prod0c_0.pdf), consulté ce 25 mars 2023.

Dans cette logique processuelle, une question importante s'invite : en cas d'aboutissement heureux de la révision<sup>22</sup> de la loi dite foncière, que deviendrait la suite du processus, notamment en ce qui concerne la structure CONAREF qui met en œuvre ou accompagne ce processus ?

D'aucuns vont à envisager sa mutation en Observatoire foncier. Et, à cette allure, des observatoires risqueraient de se multiplier selon les secteurs (forestier, minier, hydrique, etc.), alors que la Commission permanente de réforme du droit congolais suffirait à créer des sous-commissions thématiques ad hoc selon les secteurs et les urgences, tout en évitant la duplication des dépenses en ressources humaines, matérielles ou financières pour des besoins identiques.

Bref, il serait intéressant que, fort de son caractère continu, la Commission permanente de réforme du droit congolais gère plutôt ce processus ; le pays y gagnerait plus en temps aussi bien qu'en ressources humaines, matérielles et financières. Quitte à l'adapter, dans sa structure comme dans son fonctionnement, au contexte actuel. Ainsi, « de par le caractère transversal de la réforme, la composition de la Commission serait suffisamment hétérogène, incluant alors d'autres ministères qui sont impliqués dans la gestion foncière: Ministère des mines, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme, de l'Agriculture, de la Justice, de l'Environnement et des forêts, de la décentralisation, les ONGs, la société civile, les Entités territoriales décentralisées voire déconcentrées, les institutions académiques, etc. »<sup>23</sup>, en vue d'un résultat plus ou moins harmonieux de réforme, sans oublier la redéfinition du rôle à jouer par les différents bailleurs ainsi que les acteurs non étatiques dans la démarche.

---

<sup>22</sup> Bien qu'un certain doute continue à planer sur l'examen de ce projet de loi. En effet, sur le projet de calendrier des travaux de la session ordinaire de Mars 2023 déposé au Cabinet du Rapporteur de l'Assemblée Nationale le 17 mars 2023, le projet de loi sous abord est épinglé en toute dernière position des arriérés législatifs (soit au numéro 53), à côté d'autres matières aussi bien nouvelles que non législatives : ce qui gonfle déjà le volume du travail avec risque de sélectionner les textes jugés prioritaires par le Parlement au détriment d'autres.

<sup>23</sup>RivoAndrianirina – Ratsialonana, Perrine Burnod, *Une gouvernance foncière entre le légal et le légitime : état des lieux à Madagascar. Résultats du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière*, 2012, pp.2 et 8.