



La loi agricole et ses faiblesses

publié le 21/05/2012, vu 13571 fois, Auteur : [Bambi Adolphe Law Firm](#)

En date du 24 décembre 2011, la loi agricole a été promulguée par le Président de la République Démocratique du Congo. Longue de 85 articles, cette loi ne manque de poser des problèmes quant aux considérations juridiques des droits des étrangers. Les articles 16 et 82 créent des inquiétudes dans mesure où visiblement les étrangers ne sont pas repris parmi les personnes physiques éligibles au droit agricole. Cet article propose une analyse critique de la loi agricole et quelques pistes de solution en suggérant la reformulation de certaines de ses dispositions.

La loi agricole et ses faiblesses

(Analyse critique de la loi N°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en RDC)

Sigles et abréviations

1. AFDL : Alliances des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
2. DSPR : Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté
3. FAO : Fond des Nations Unies pour l'Alimentation
4. FEC : Fédération des Entreprises du Congo
5. IDH : Indicateur de Développement Humain
6. IFI : Institution Financière Internationales
7. IPM : Indice de pauvreté multidimensionnelle
8. ONU : Organisation des Nations Unies
9. PNUD : Programme de Nations Unies pour le Développement
10. PRSP : Poverty Reduction Strategy Paper
11. RDC : République Démocratique du Congo

I. Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) regorge d'énormes étendues de terres arables. Possédant 80 millions d'hectares de terres cultivables, le Congo pourrait nourrir près d'un tiers de

la population mondiale.

A l'occasion de la table ronde sur l'agriculture en RDC, Eric Tollens écrivait : « *Le moment est venu pour la RDC d'envisager le développement du secteur agricole à moyen et long terme. L'insécurité alimentaire reste préoccupante : elle touche environ 70 % [de la population]. C'est pour cette raison que le (...) ["Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté"] (DSPR)[1] constitue le cadre opérationnel de la table ronde, car la lutte contre la pauvreté constitue en même temps un moyen de lutte contre l'insécurité alimentaire.*

Quoiqu'à long terme "l'approche sectorielle" puisse être indispensable pour renforcer le fonctionnement du gouvernement et pour favoriser la durabilité des actions entreprises, il faudra, à court et moyen termes, recourir à "l'approche projet" pour pallier la faiblesse de la fonction publique agricole et le manque de décentralisation » [2].

Le législateur est conscient de cette situation et c'est ce qui l'a conduit à initier le code agricole. En effet, en date du 24 décembre 2011, le Président de la République a promulgué la loi N° 11/022 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture. Au regard de l'article 85, elle n'entrera en vigueur que six mois après sa promulgation. Longue de 85 articles, cette loi ne manque pas de susciter des inquiétudes quant au contenu de certaines de ses dispositions. On peut découvrir dans l'exposé des motifs que « *En dépit de ses grandes étendues de terres arables, son important réseau hydrographique, sa diversité de climats, son potentiel halieutique et d'élevage considérable, la République Démocratique du Congo se classe maintenant parmi les pays déficitaires en matière agricole et de sécurité alimentaire* ». Cette situation doit interpeller l'Etat afin de redéfinir la politique agricole du pays.

A l'heure actuelle toutefois, les populations rurales qui sont censées approvisionner les centres urbains, viennent paradoxalement chercher la nourriture en milieux urbains. Avec le phénomène *mining*, lié à la découverte des gisements un peu partout dans le pays, le paysan préfère abandonner la houe pour la culture et prendre la pioche et le pointeau pour le creusage des minerais. Le législateur a donc un grand défi à relever. Pourtant, « *La RDC est dans un état de pauvreté généralisée, on estime qu'environ 32 % de la population souffre de dénutrition, le nombre de personnes mal nourries avait atteint les 38 millions en 2000-2001 soit environ 75 % de la population. L'incidence de la pauvreté est estimée à 70,85 % (DRSP, juillet 2006). Elle est régulièrement prononcée dans les zones rurales où vivent plus de 80 % de la population avec moins d'un dollar par jour. L'insécurité alimentaire et la malnutrition frappe la majeure partie de la population de surcroît fragilisée par les pandémies du VIH/SIDA et le paludisme* » [3]. Le dernier classement des pays, réalisé par le PNUD, a réservé la palme d'or de pauvreté à la République Démocratique du Congo.

Il est donc impérieux pour le législateur de prendre des mesures qui puissent contribuer à sortir le pays de l'auberge de pauvreté en édictant des lois réalistes. Tel n'est pas malheureusement le cas de la loi agricole.

Cette loi comme toute autre, contient des points positifs et d'autres faibles, et même très faibles. Les dispositions des articles 16 et 82 du code agricole font partie des faiblesses de ce code. Nous allons donc au cours de ce papier nous attacher à parcourir cette question. Nous avons subdivisé notre propos en quatre points : l'analyse de l'article 16 (I), l'analyse de l'article 82 (II), les inconvénients de ces dispositions (III) et enfin les pistes de solution (IV).

II. Analyse de l'article 16

L'article 16 du code agricole énonce en son *littera a* que « *Les terres agricoles sont concédées aux exploitants et mises en valeur dans les conditions définies par la loi.*

Toutefois, le requérant remplit en outre les conditions ci-après :

a) Être une personne physique de nationalité congolais ou une personne morale de droit congolais dont les parts sociales ou les actions, selon le cas, sont majoritairement détenues par l'Etat congolais et/ou par les nationaux ».

Il ressort de la compréhension de cette disposition que seules les Congolais, personnes physiques, sont éligibles aux droits sur les terres agricoles. S'agissant des personnes morales, elles doivent être de droit Congolais, c'est-à-dire constituées dans l'une des formes des sociétés prévues à l'article 2 du décret du 23 juin 1960. La loi exige aussi qu'en son sein la majorité des parts ou des actions selon le type de société soit détenue par l'Etat congolais et/ou par les nationaux. Comme on peut le constater, le législateur exclut expressément les personnes physiques étrangères à l'éligibilité des droits portant sur les terres agricoles. Quant à leur participation au sein des sociétés, celle-ci a été ramenée à 49 % contre 51 % pour les nationaux. Il faut avouer que cette disposition a provoqué des réactions en sens multiples et surtout de la part des étrangers qui voient dans cette loi les jalons d'une dépossession des étrangers des terres arables qu'ils occupent ou cultivent.

L'opinion intéressée à l'activité agricole estime qu'il serait question d'une autre « *Zaïrianisation* »^[4] à la face voilée, une façon d'user du pouvoir régalien pour déposséder les étrangers de l'usage de leurs terres. *La voix du paysan congolais* qui est une revue agricole de l'Est de la RDC a fait le même constat en écrivant que « *La nouvelle loi agricole, promulguée par le Chef de l'état en décembre 2011, suscite certaines inquiétudes de la part des opérateurs membres de la FEC*^[5] *qui y voient une tentative de recourir à une nouvelle forme de « zaïrianisation » qui ne dit pas son nom. Alors que l'on s'inquiète avant tout des intérêts de grandes sociétés agricoles aux capitaux étrangers, la sécurité foncière du petit producteur agricole sur une terre coutumière, reste totalement incertaine* »^[6].

Ces propos sont cependant contestés par l'actuel Ministre de l'Agriculture, Norbert BASENGEZI. En effet, lors de la réunion du GT 15 qui est un cadre de concertation et d'harmonisation des points de vue entre le gouvernement et les partenaires au développement dans le secteur agricole en vue de la réduction de la pauvreté en RDC, le Ministre de l'agriculture a tenté de clarifier cette situation aux membres de la F.E.C. Il a cherché à rassurer que la « *zaïrianisation* » ne saura être reproduite étant donné que jusqu'à ce jour le gouvernement congolais continue à dédommager les anciennes victimes de cette mesure. Il est donc hors de question pour le gouvernement de refaire la même expérience pour continuer encore à indemniser les victimes dans les 50 ans à venir. Pour le Ministre, la loi agricole n'est ni discriminatoire ni anticonstitutionnelle. Au contraire, elle est bonne à 98 % nonobstant les deux dispositions qui n'ont pas réuni l'unanimité ; c'est la première loi agricole dans l'histoire du pays depuis l'époque coloniale. D'après lui les anciennes concessions ne sont pas concernées par les dispositions tirées des articles 16, 21 et 85 du code agricole. Cette loi permettra au gouvernement et aux congolais, a-t-il poursuivi, de travailler dans un contexte où tout le monde gagne. Le cas de la sucrière de KWILU NGONGO dans la province du Bas-Congo est un succès éloquent du partenariat privé-état, a-t-il renchéri^[7].

II.1. Notre position

En ce qui nous concerne, nous estimons que les terres arables faisant partie des ressources naturelles telles que les forêts, les mines pour lesquelles l'Etat attribue des droits indistinctement,

il est anormal que le législateur agricole exclue expressément les personnes physiques étrangères de l'exploitation agricole et que pour les personnes morales que la majorité des parts ou des actions soient détenues par les congolais, soit 51 %. L'application de la loi dans le strict respect fera absolument que les étrangers seront lésés dans leurs droits par rapport à la situation qui a prévalu jusqu'à présent, à moins que les mesures d'exécution viennent corriger la teneur des articles 16 et 82.

De manière générale toutefois, le législateur congolais ne s'est jamais montré discriminatoire dans l'octroi des droits dans le domaine des ressources naturelles. Un exercice de comparaison de différentes législations relatives aux ressources naturelles peut nous conduire à y démontrer l'absence de discrimination. Cet exercice nous permettra de comprendre le caractère combien discriminatoire de la loi agricole. Les propos du Ministre ne sont pas convaincants au regard de la teneur des dispositions sous examen.

II.2. Survol des droits des étrangers en droit forestier, droit minier et droit foncier

II.2.a. Les droits des étrangers dans le code forestier

Le code forestier en son article 82 énonce, en son alinéa 1^{er}, que « *Toute personne désirant obtenir une concession forestière doit remplir les conditions suivantes :*

1) *Être domiciliée, pour une personne physique, en République Démocratique du Congo, ou être constituée, pour une personne morale, conformément à la loi et avoir son siège social en République Démocratique du Congo ».*

Par « *toute personne* », le législateur n'établit aucune différence sur le plan de la nationalité. On sous-entend ainsi personne physique congolaise ou étrangère. Comme on s'en rend compte, les droits des étrangers à l'exploitation forestière ne sont nullement restreints.

II.2.b. Les droits des étrangers dans le code minier

Le code minier pour sa part consacre l'éligibilité aux droits miniers et de carrières à l'article 23 qui dispose que « *Outre la représentation, les mandataires en mines et carrières ont pour mission de conseiller et/ou d'assister toute personne intéressée dans l'octroi et l'exercice des droits miniers et de carrières ainsi que dans le contentieux y afférent* ». L'activité minière ne peut être réservée aux seuls nationaux car elle implique de gros moyens et au regard de son importance et de son impact sur l'économie nationale, les institutions financières internationales se sont mobilisées pour booster ce secteur, notamment par une nouvelle législation, pour ainsi inciter l'investissement privé. C'est de la sorte que, comme le souligne Marie MAZALTO, « *parmi les idées importantes, soulignons la rapide reprise de l'activité des IFI[8] au Congo-Kinshasa. Depuis le début des années '80, les indices économiques de la RDC font état d'un recul très prononcé de la production minière, la guerre ayant consacré la perte de contrôle du pays sur sa production, et ce, au bénéfice des économies voisines. Malgré tout, l'objectif de convertir la RDC en une destination attrayante pour les investisseurs est au centre de la stratégie des bailleurs de fonds et du gouvernement qui misent principalement sur les ressources naturelles du pays, mines, foresterie, et agriculture, pour assurer la relance et lutter contre la pauvreté.*

On note d'ailleurs une référence dans le document stratégique de la Banque Mondiale daté de 1992, portant sur l'importance de favoriser et de sécuriser les investissements dans le secteur minier : « *Le principal objectif de l'intervention des Bailleurs de fonds dans le secteur minier en Afrique, qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financement des investissements, devrait être de faciliter l'investissement privé et d'aider à atténuer, pour l'investisseur privé, les risques inhérents au pays et au projet* ».

[9].

On doit s'attendre dans les jours à venir au même engouement des IFI dans le secteur agricole au regard de l'importance des étendues de terres arables et du réseau hydrographique de la RDC et compte tenu des enjeux du réchauffement climatique. La prochaine guerre c'est celle de l'eau. Il est donc grand temps que l'Etat congolais prenne conscience de ces enjeux afin de doter les secteurs concernés de lois mieux élaborées.

I.2.c. Les droits des étrangers en droit foncier

La loi foncière du 20 juillet 1973 organise deux types de concessions : la concession perpétuelle qui est illimitée dans le temps et réservée aux seuls Congolais, et la concession ordinaire dont la durée est fixée à 25 ans pour les étrangers et les personnes morales.

De l'analyse des dispositions ci-dessus, il est établi que le législateur congolais n'a pas imposé de restrictions aux droits des étrangers. Malgré la limitation du droit dans le temps, l'accès est de mise. A certains égards toutefois cette limitation constitue une entorse qui ne favorise pas l'investissement étranger dans le secteur immobilier.

Nous estimons que cette loi ne peut favoriser « *la mise en valeur durable des potentialités et de l'espace agricole* » en excluant les étrangers d'une activité aussi importante que l'agriculture. Il est sans conteste que l'intervention de l'étranger personne physique dans l'exploitation agricole profite au pays à plusieurs égards et notamment :

- Il est facile aux étrangers d'obtenir le financement des activités agricoles par des banques étrangères ;
- Parmi les étrangers, certains ont évolué dans le domaine agricole, par tradition ou par formation ; à ce titre ils maîtrisent les méandres de l'exploitation agricole mieux que quiconque et leur expérience ne peut que profiter aux congolais ;
- Sur le plan international, l'accès libre à l'exploitation agricole est un facteur important d'intégration de la RDC dans la sous-région de l'Afrique centrale et pourquoi pas dans le monde ;
- Bien plus, lorsque nous jetons un regard sur l'exploitation minière, nous pouvons rappeler que le code minier du 11/07/2002 avait entre autre vocation de créer une classe moyenne congolaise par l'exploitation des mines. Lorsqu'on analyse la situation actuelle sur le terrain, cette activité est envahie en majorité par les étrangers qui ont investi de leur argent ou qui ont emprunté dans des banques étrangères ;
- Le survol sommaire des différents discours des responsables de la RDC au sujet de l'agriculture démontre sur le terrain que le gouvernement congolais n'a jamais pris au sérieux le secteur agricole. La quotité du budget national réservée à l'agriculture est un fait révélateur à cet égard. A ce propos, Radio Okapi rapporte les propos de Mr Jacques Diouf, ancien directeur général de la FAO, en ces termes : « *Monsieur Diouf a à cœur la préservation de la biodiversité. Les congolais ont faim. Les terres arables dont il est question dans le discours ne seront pas labourées par les mots, mais par une culture et une instruction agricole. Actions sur le terrain : des plantations, l'élevage à grande échelle, la formation agricole avancée, la machinerie agricole, etc. Ce n'est pas le Congo qui devrait se faire nourrir par la FAO, c'est vrai. Mais de quel degré de conscience le gouvernement se prémunit-il pour répondre au défi de la FAO ? Le Congo doit nourrir l'Afrique. Autrement, le siège de la FAO doit être au Congo* » ;
- Les congolais n'ont pas encore compris que l'indépendance du ventre provient du renforcement

du secteur agricole. Nous pensons qu'il est dans l'intérêt de la nation de laisser libre ce secteur à l'instar des secteurs minier, foncier et forestier, afin que ceux qui ont des moyens puissent investir pour ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté.

III. L'analyse de l'article 82 du code agricole

L'article 82 énonce que « *Le détenteur d'une concession agricole est tenu de se conformer aux dispositions de la présente loi dans les douze mois de son entrée en vigueur* ». L'autopsie de cette disposition nous révèle que le détenteur d'une concession acquise avant la loi sous examen doit s'y conformer dans un délai de douze mois. Ceci implique certaines conséquences sur le plan pratique, en particulier en ce qui concerne les droits des étrangers.

III.1. Que veut dire se conformer aux dispositions de la présente loi dans les douze mois pour une personne physique étrangère ou une société commerciale ?

La compréhension simple qu'il faut avoir de cette disposition est que :

- Si le concessionnaire agricole est une personne physique étrangère, elle doit, à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, être congolaise pour redevenir éligible à l'usage des terres agricoles.
- Si le concessionnaire est une personne morale, elle devra être de droit congolais, et surtout il faut que dans cette société l'Etat congolais ou les congolais possèdent la majorité des parts sociales ou des actions selon le cas.

III.2. Par quel mécanisme un étranger peut subitement devenir Congolais pour redevenir éligible à l'usage des terres agricoles qu'il exploitait déjà ?

Le législateur n'a pas prévu de mécanisme ni moins encore indiquer la procédure à suivre par le concessionnaire étranger pour accéder aux terres agricoles. L'incohérence de cette disposition constitue l'une des faiblesses du code agricole.

III.3. De quelle manière l'Etat congolais ou les congolais peuvent-ils détenir la majorité des parts ou des actions dans une société agricole qui fonctionnait déjà avant le code agricole ?

La lecture du code ne nous permet pas de donner une réponse à cette interrogation. Ce qui est clair est que le législateur ne pouvait pas envisager la confusion que son œuvre pouvait créer. Faute par la loi de démontrer comment l'Etat entrera en possession de la majorité des parts sociales ou des actions dans une société, les concessionnaires étrangers sous-entendent que l'Etat détiendra d'office la majorité des parts ou des actions dans les sociétés. En conséquence, l'idée d'une dépossession des terres des étrangers par l'Etat se fait jour dans l'opinion publique, justifiant ainsi la crainte d'une autre « *Zairianisation* ». Afin de lever ces ambiguïtés, il est dès lors nécessaire d'amender cette loi.

IV. Inconvénients de ces dispositions

Les deux dispositions en étude engendrent beaucoup d'inconvénients dont les principaux sont développés ci-après.

IV. 1. Le législateur n'a pas tiré leçon du passé, « langage facile mais action difficile »

En effet, au regard de l'histoire de la RDC, aucun autre secteur n'a battu le record en discours. A propos de la politique agricole en RDC à travers l'histoire, le Professeur LUKOMBE s'exprime comme suit : « *La première République qui avait débuté le 30 juin 1960 et a fini le 24 novembre 1965 avec le coup d'Etat réalisé par le feu Président Mobutu, avait été caractérisée par l'absence d'une doctrine agricole et les essais de théorie doctrinale.*

Pendant la deuxième République, comme le notait déjà le Professeur Tiker Tiker, les autorités zaïroises se distinguent par des brillants balbutiements en matière de définition d'une politique agricole ; plutôt que de concevoir des plans d'ensemble consacrant des mesures intégrées pour une action agricole clairement définie, et en harmonie avec des objectifs bien déterminés relevant de l'intérêt général du Congo et des agriculteurs, les pouvoirs publics se sont adonnés à des improvisations » [10].

Ceci est d'autant plus vrai que sous le règne du feu Président Mobutu, plusieurs discours furent consacrés à l'agriculture mais sur le terrain rien n'a jamais été fait et ce secteur a été et continue à être le plus délaissé de tous.

L'Etat n'a jamais réussi à investir dans ce secteur faute d'intérêt. Ce sont les mines qui l'intéressent depuis toujours, oubliant que les mines sont épuisables et que leur durée est temporaire.

A titre indicatif, nous pouvons tirer de la marmaille des discours quelques extraits. Le discours présidentiel du 31 décembre 1965 à Kinshasa « *Retroussons les manches* ». Parlant de l'agriculture, le feu Président Mobutu dit : « *C'est la meilleure manière d'obtenir une première victoire sur la pauvreté. Cette victoire, un peuple doit vouloir la remporter en retroussant les manches* ». En effet, les manches devraient être retroussées pour mieux cultiver.

Notons encore : le discours présidentiel du 10 février 1966 à Luluabourg (Kananga) : « *Vous devez cesser de négliger l'agriculture* » ; le discours présidentiel fait à Kinshasa le 31 décembre 1967 : « *L'année 1968 sera, pour le Congo, l'année de l'agriculture* ».

A l'avènement de l'AFDL en 1997, feu Mzee Laurent Désiré Kabila avait créé le Service National, un organisme paramilitaire chargé de l'agriculture et de l'élevage. Son bastion fut établi à Kanyama Kasese, réputé pour la fertilité de son sol et ses immenses étendues de terres arables. L'on peut affirmer qu'un nouvel élan avait été pris dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage avec celui que le peuple appelait affectueusement « *Soldat du peuple* ». Depuis sa disparition, on parle très peu du Service National. Radio okapi rapporte que « *C'est un héritage légué par feu Laurent-Désiré Kabila. Selon le Général KITENGE TUNDWA, commandant de cette structure, le service national (SN) n'est pas mort mais est buté à des difficultés financières* » [11]. Nonobstant les propos du dirigeant de ce service, la réalité sur le terrain est que l'avenir de ce service n'appartient plus qu'au passé. Pourtant ce fut un programme très ambitieux dans la mesure où il constituait un projet pilote pour la relance de l'agriculture et était destiné, dans une certaine mesure, à résorber le chômage.

Tous les présidents qui se sont succédé à la tête de la RDC ont toujours eu une pensée attentive à l'agriculture mais aucun n'a su relever le défi.

Lors de son investiture, le Président Joseph Kabila n'a pas non plus manqué de marteler le secteur agricole dans son discours du 20/12/2011.

En effet, le Chef de l'Etat a relevé que « *Dans le secteur agricole, l'autosuffisance alimentaire sera la plus urgente des priorités. Nous entendons faire de l'agriculture l'assise principale de notre marche vers la modernité. Nous aurons, dans ce domaine, une approche pragmatique. Nos compatriotes seront encouragés à consommer congolais et ceux d'entre eux, qui se montrent déterminés à participer à la reconquête du marché interne seront encadrés et motivés.*

Des efforts seront par ailleurs déployés afin de retrouver nos parts de marché perdues à l'échelle internationale, en ce qui concerne les produits tropicaux. L'ambition de notre pays à cet égard est de retrouver sa place parmi les plus grands producteurs et exportateurs de café, de cacao, de coton, d'hévéa, d'huile de palme, etc. ... ». Il est donc important que les autorités du pays prennent à bras le corps ce secteur pour la promotion de l'autosuffisance alimentaire de manière concrète et ne demeurent pas seulement dans les discours qui ne produisent pas d'effets dans la lutte contre la famine et la réduction de la pauvreté.

IV. 2. La RDC souffle le chaud et le froid

Il n'est un secret pour personne que la gestion du pays au fil des ans n'a pas contribué à améliorer le pouvoir d'achat des congolais. La réalité est que leur vie subit un nivellement vers le bas : la majorité des congolais est encore au stade de la recherche du « *manger* ». Il devient dès lors hasardeux de demander à ces mêmes congolais, avilis par l'usure du pouvoir économique, de s'adonner à l'agriculture.

En effet, le rapport mondial du PNUD de 2011 nous renseigne que « *Plus de 71 % des congolais vivent avec moins de un dollar américain par personne [et par jour]. Selon le rapport mondial sur le développement humain de 2011, l'indicateur de développement humain (IDH) du pays est de 0,286 et l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) de 0,393 %* »^[12]. Toujours selon le même rapport, la palme d'or des pays pauvres revient à la RDC. Elle l'a raflée en occupant la 187^e place au monde, derrière la Guinée, la République centrafricaine, le Sierra Leone, le Burkina Faso, le Liberia, le Tchad, le Mozambique, le Burundi et le Niger.

Le législateur ne doit pas négliger ces réalités lorsqu'il soutient que seuls les Congolais personnes physiques sont éligibles aux droits portant sur les terres agricoles. Il y a lieu de s'interroger en effet : quels congolais et avec quels revenus peuvent détenir la majorité des actions ou des parts sociales au sein d'une société agricole dès lors que leurs revenus sont connus ? La grande majorité des agriculteurs se retrouvent dans les milieux ruraux. Découragés par le manque de routes et de dessertes agricoles, les villageois ont réduit leur capacité de production car ils ne savent pas évacuer leur production faute d'infrastructures. Et même alors, l'agriculture est pratiquée selon des méthodes rudimentaires et ne couvre que des superficies relativement faibles. Dans la plupart des cas, c'est une agriculture vivrière, qui nécessiterait de gros moyens pour être transformée en agriculture de type industriel. Le droit ne naît pas du néant, il est le produit des réalités d'une société donnée. Le législateur devrait donc fournir un effort pour adapter le droit aux réalités de la société congolaise. Il doit éviter de copier des dispositions issues de législations étrangères et qui ont du mal à être appliquées au contexte congolais. C'est la que réside l'inconvénient du mimétisme juridique : la copie des lois qui ne s'adaptent pas aux besoins et aux réalités du pays. N'est-ce pas à raison qu'a écrit le Professeur TSHIZANGA lorsqu'il dit que « *Le droit doit provenir du terroir. Il doit être confectionné avec les matériaux nationaux. La plupart de nos lois sont la copie conforme des lois belges et françaises. La rénovation de l'ensemble du droit congolais est de mise pour qu'il joue pleinement son rôle en matière de développement* »^[13] ?

Une raison de plus pour l'amendement du code agricole.

IV. 3. La loi agricole est suicidaire pour la RDC

Ce n'est pas une honte de reconnaître ses faiblesses, bien au contraire, c'est une force car la reconnaissance de ses faiblesses constitue le début de la force. Le législateur agricole amène la RDC sur une très mauvaise pente. Le fait de limiter dans le temps le droit de jouissance de la terre par les étrangers dans le secteur foncier, n'a jamais contribué à attirer les étrangers dans l'exploitation agricole, pas même les étrangers des pays limitrophes, alors que le climat varié, l'immensité des terres arables, ... devraient constituer des atouts. Le législateur aurait dû se remettre en cause et chercher à comprendre pourquoi les terres congolaises n'attirent pas les investisseurs étrangers. Les dépossessions de terres en cascade au Zimbabwe survenues ces dernières années aurait pu provoquer une ruée vers la RDC. Au contraire, les dispositions de la loi foncière sur la concession ordinaire pour les étrangers n'ont pas favorisé leur venue. L'agriculture est en effet une activité qui s'étend sur un grand nombre d'années et qui peut se transmettre d'une génération à une autre. Si la jouissance de la terre est limitée dans le temps, il y a là un aspect de précarité et d'instabilité qui crée une méfiance de la part des étrangers. Il nous paraît dès lors nécessaire de réadapter nos lois.

IV. 4. La loi agricole exclut la RDC de l'intégration régionale

Il faut signaler que l'exclusion des étrangers de l'activité agricole en RDC ne peut favoriser le pays dans le concert des nations. Ceci est vrai tant au niveau régional que sous-régional. En effet, les potentialités de la RDC dans le domaine agricole, telles que nous les avons exposées plus haut, devraient lui permettre de prendre le leadership en termes de politique agricole, que ce soit au niveau régional ou sous-régional. Pour cela néanmoins, l'intégration régionale en Afrique centrale est un préalable, non rempli actuellement.

IV. 5. La loi agricole empêche les investissements étrangers en RDC

D'aucuns ne peuvent contester que les structures économiques de financement interne du pays ne peuvent être à même de favoriser le financement des activités agricoles. L'article 56 de la loi agricole stipule que : « *Il est créé un Fonds national de développement agricole, ci-après dénommé fonds, destiné à financer l'agriculture* ». Nous ne sous-estimons pas la création de ce fonds. Le réalisme nous indique toutefois que, au regard de la vie économique du pays et de son système, le financement interne des activités n'a jamais été de mise et que l'accès au crédit sera toujours soumis à des critères très subjectifs (clientélisme politique, corruption, tribalisme, etc. ...)

Seul l'investissement étranger peut amener des capitaux frais au pays et susciter le développement du secteur agricole. Qu'on ne se leurre pas.

Il va sans dire que le fait pour le législateur d'exclure les étrangers des activités agricoles, le condamne à ne pas développer le secteur et à refuser le financement étranger, source de devises pour le pays. En effet, en dehors des minerais, la RDC n'exporte rien.

IV. 6. La loi agricole est discriminatoire

Le caractère discriminatoire de la loi agricole ressort du fait qu'elle exclut expressément les étrangères personnes physiques des activités agricoles et réduit le droit des étrangers dans les sociétés. Ceci constitue une discrimination qui ne peut favoriser le développement du secteur agricole.

IV. 7. La loi agricole tend à déposséder les étrangers de la jouissance de leurs terres

La teneur de l'article 82 de la loi agricole, n'est en effet ni plus ni moins qu'une façon de déposséder les étrangers de la jouissance de leurs terres. Car comment un étranger va se conformer à la ladite loi dès lors que l'article 16 a déjà posé la condition d'être congolais pour être éligible aux concessions agricoles ? Que fait le législateur de la notion du droit acquis antérieurement à la promulgation d'une loi ?

V. Piste de solution

Il n'est jamais trop tard pour bien faire dit-on. Les nouveaux élus du peuple viennent d'être installés au niveau de l'assemblée nationale. Il est important que le Ministre de l'agriculture pose dès à présent le problème pour qu'il soit examiné en ordre prioritaire. Il y a péril en la demeure. L'entrée en vigueur de la loi agricole a en effet été fixée à six mois par l'article 85, soit donc au plus tard à la fin du mois de juin 2012. C'est pourquoi nous avons envisagé quelques pistes de solutions à soumettre au nouveau législateur.

Nous souhaiterions ainsi que le litera a) de l'article 16 soit réécrit comme suit : « *Les terres agricoles sont concédées aux exploitants et mises en valeur dans les conditions définies par la loi.*

Toutefois, le requérant remplit en outre les conditions ci-après :

a) Être une personne physique de nationalité congolais ou étrangère en séjour régulier, ou une personne morale de droit congolais avec participation des nationaux ou de l'Etat ».

Une telle reformulation mettra les étrangers en confiance et permettra au pays d'attirer les capitaux. Ce qui nous paraît important est que la destination de la terre soit respectée. Avec cette nouvelle formulation, tout le monde s'y retrouverait : l'investisseur, l'Etat et la population.

Quant à l'article 82, nous souhaiterions que sa reformulation soit la suivante : « Le détenteur d'une concession agricole acquise avant la présente loi doit demeurer dans sa situation originelle ».

Ceci évitera la rétroactivité de la loi pour changer la situation de l'administré, qui serait assimilable à une violation des droits humains.

VI. Conclusion

Il a été au cours de cette étude question de l'analyse des articles 16 et 82 de la loi N°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

L'analyse de ces deux dispositions nous révèle que le législateur a exclu les étrangers personnes physiques des activités agricoles et a imposé une majorité des parts ou des actions selon le cas aux congolais en participation dans une société qui doit être de droit Congolais.

Le législateur a par ailleurs imposé que les anciens concessionnaires se conforment aux prescrits

de la nouvelle loi dans les douze mois de son entrée en vigueur, ce qui constitue une entorse aux droits acquis de ces concessionnaires qui ont du mal à voir la nouvelle loi rétroagir avec des effets négatifs sur leur statut.

Nous avons eu à formuler quelques critiques contre cette loi et des suggestions ont également été formulées. Telle est l'objet de notre communication et notre modeste contribution à l'édifice du droit Congolais.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

1. LUKOMBE NGHENDA, Droit et développement agricole, PFDUC, Kinshasa 2004.
2. LUKOMBE NGHENDA, Zaïrianisation, radicalisation, rétrocession en République Démocratique du Congo, PUZ, Kinshasa, 1979.

II. Lois et documents officiels

1. Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant Régime général des biens, Régime foncier et immobilier et Régime des suretés ;
2. Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier ;
3. Loi n° 011/2002/ du 29 août 2002, portant code forestier ;
4. Loi n° 011/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

III. Articles et rapports

1. Conférence de Haut niveau « L'eau pour l'agriculture et l'énergie en Afrique : défis du changement climatique », Syrte, Jamahiriya Arabe Libyenne, 15-17 décembre 2008.
2. TOLLENS E., Les défis : sécurité alimentaire et cultures de rente pour l'exportation. Principales orientations et avantages comparatifs de l'agriculture en R.D. Congo, Table Ronde sur l'agriculture en RDC, Kinshasa, 19-20 mars 2004.
3. MAZALTO M., La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/MMazalto-presentation.pdf>.
4. Propos du Ministre de l'Agriculture Norbert BASENGEZI lors de la réunion du GT15 tenue au cercle de Kinshasa le lundi 06/02/2012 à Kinshasa.
5. TSHIZANGA MUTSHIPANGU, Le droit en tant que moyen de développement en République Démocratique du Congo, in Les analyses juridiques N°18.

IV. Sites internet

1. [Hdr.urdp.org/fr/rapport/mondial/](http://hdr.urdp.org/fr/rapport/mondial/).
2. <http://lavoixdupaysancongolais.com/2012/02/08/zairianisation-agriculture-rdc-loi-agricole/>
3. <http://radiokapi.net/sans-categorie/2007/01/17/rdc-le-service-national-toujours-operationnel-mais%E2%80%A6/>, République démo-cratique du Congo, le 17 janvier 2007.

[1] Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté (DSPR) ou Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), en anglais.

[2] ERIC TOLLENS, Les défis : sécurité alimentaire et cultures de rente pour l'exportation. Principales orientations et avantages comparatifs de l'agriculture en R.D.Congo, Table Ronde sur l'agriculture en RDC, Kinshasa, 19-20 mars 2004.

[3] Conférence de Haut niveau « L'eau pour l'agriculture et l'énergie en Afrique : défis du changement climatique », Syrte, Jamahiriya Arabe Libyenne, 15-17 décembre 2008.

[4] Zaïrianisation : « *L'autorité politique du Zaïre a vu dans le souci d'indépendance économique, le fondement des mesures annoncées par le discours présidentiel du 30 novembre 1973. En effet, on peut lire dans ce discours que "Aujourd'hui, si nous faisons une analyse approfondie de la situation de notre pays, nous pouvons affirmer que politiquement nous sommes un peuple libre, que culturellement, nous le devenons, mais économiquement, nous ne sommes pas encore totalement maîtres de notre économie" »* LUKOMBE NGHENDA, Zaïrianisation, radicalisation, rétrocession en République Démocratique du Congo, PUZ, Kinshasa, 1979, p. 15.

[5] FEC = Fédération des Entreprises du Congo

[6] <http://lavoixdupaysancongolais.com/2012/02/08/zairianisation-agriculture-rdc-loi-agricole/>

[7] Propos du Ministre de l'Agriculture Norbert BASENGEZI lors de la réunion du GT15 tenue au cercle de Kinshasa le lundi 06/02/2012 à Kinshasa.

[8] IFI = Institutions financières Internationales

[9] MAZALTO M., La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/MMazalto-presentation.pdf>.

[10] LUKOMBE NGHENDA, Droit et développement agricole, PFDUC, Kinshasa 2004, p. 207

[11] <http://radiookapi.net/sans-categorie/2007/01/17/rdc-le-service-national-toujours-operationnel-mais%E2%80%A6/>, République démocratique du Congo, le 17 janvier 2007.

[12] Hdr.urdp.org/fr/rapport/mondial/

[13] TSHIZANGA MUTSHIPANGU, Le droit en tant que moyen de développement en République Démocratique du Congo, in Les analyses juridiques N°18, p. 6.