

LES BESOINS D'ETABLISSEMENT

D'UN CADASTRE NATIONAL

AU CONGO

PAR Etienne MABIALA TASY

Ingénieur Géomètre Principal

1982

- une Direction centrale avec quatre (4) services au centre
- des directions régionales dans les chefs-lieux de régions.

## LE RÔLE DU CADASTRE AU CONGO

Au Congo, le Cadastre est un Cadastre de développement. La Direction a été créée le 25 Août 1952 par arrêté n° 2741 / CG - CAD.

Ses missions. Celles-ci sont prescrites par la loi n° 27/81 du 27 Août 1981 portant institution, organisation et fonctionnement du Cadastre national.

A ce titre la Direction du Cadastre et de la Topographie a la haute mission de mettre d'une manière permanente à la disposition du gouvernement, des collectivités décentralisées, des administrations et des autres usagers, les documents topographiques et cadastraux constamment tenus à jour, pour le besoins du développement socio-économique, de l'administration du territoire ou tout autre but.

Son champ d'action porte sur 342000 km<sup>2</sup> à cadastre, avec une priorité pour les agglomérations importantes et les grands centres urbains et ruraux.

Structure. Pour mener à bien les missions si elle lui est confiée, la Direction du Cadastre et de la Topographie flaque l'ensemble de l'économie congolaise

## CAPACITÉS D'INTERVENTION DU CADASTRE

L'impact réel du cadastre sur le développement du pays implique plusieurs types de cadastre

\* le cadastre et la gestion urbaine pour une gestion urbaine des localités

\* le cadastre et la gestion rurale pour une maîtrise foncière par les pouvoirs publics.

L'absence d'une telle politique entraîne un désordre indescriptible observé généralement de grands maux

- absence de titres agricoles
- naissance de quartiers en dehors des règles d'urbanisme, sous-équipés en milieu urbain et rural
- destruction massive du tapis végétal
- naissance de ravins profonds
- implantation des sociétés agro-pastorales autour des centres urbains

\* Le cadastre et l'aménagement  
les acteurs chargés des questions d'aménagement devraient pouvoir décider à partir des supports cadastraux, seuls garants de sûreté et éviter ainsi des gaspillages, toute nature confondue.

La loi cadastre n° 27/81 du 27 Août 1981 est instituée en vue d'une meilleure organisation du milieu rural.

Le Cadastre participe activement à l'implantation des villages centres et veut se doter des moyens pour répondre présent au vaste programme d'aménagement agricole du pays.

À terme le Cadastre devra mettre à la disposition des responsables la documentation nécessaire à :

- une gestion rationnelle du patrimoine foncier urbain et rural
- une stabilité ou sécurité foncière aux exploitants, trop souvent sujets aux séquestrations répétées, du fait des litiges incontrôlés ou de l'arrogance des prétendus féodaux

\* Le Cadastre et l'aménagement forestier

Le patrimoine forestier occupe 60% du territoire national, soit 200.000 km<sup>2</sup> environ.

Une menace est présente :

- urbanisme sauvage ;
- surexploitation
- extension des surfaces cultivées
- terres arables menacées par l'érosion (limon)

\* Le Cadastre et les travaux publics

mise en place des procédures d'acquisition des terrains à l'amiable ou par expropriation des Communes villageoises sur leurs terres. Le Cadastre doit logiquement intervenir pour la définition physique et juridique des terrains frappés.

En cas de remembrement des parcelles des terres agro-pastorales, pour les besoins des études, le Cadastre doit être saisi pour les travaux de levé topographique ou d'itinéraire, le nivellement, l'implantation des emprises, la surveillance d'ouvrages, etc...

\* Le cadastre et la fiscalité foncière  
Par fiscalité foncière, il faut entendre la contribution à l'alimentation du budget des collectivités locales demandée à ceux des contribuables débiteurs des biens fonciers propres, mis en valeur ou non.

Cette contribution est calculée pour être mieux supportée ou maîtrisée sur la base de la documentation cadastrale dont la fiabilité et la mise à jour sont une condition nécessaire et suffisante.

Le cadastre avait eu la mission et les moyens de produire ces documents (plans graphiques, documents d'évaluation, etc...) dans les années allant de 1950 à 1966 pour certains centres urbains et secondaires importants.

Depuis lors, l'opération avait été  
annulée faute de moyens financiers.

Les conséquences :

- forte pression fiscale du fait de  
la rareté de la matière imposable,  
force que moins de 1000 parcelles  
sont immatriculées (cette ville sur-  
tout) sur 100 000 environ et du  
fait du vieillissement des documents  
Cadastraux (de 20 à 30 ans d'âge);
- effritement des recettes fiscales  
provenant du foncier du fait de  
la non déclaration des revenus  
fonciers par les contribuables, et  
la prédominance de l'esprit de  
fraude et du fait de fréquents  
changement de propriétaires;
- un refus de paiement de la con-  
tribution foncière par les contri-  
buables du fait de la non applica-  
tion de la nouvelle loi foncière.

En tout cas le taux de recou-  
vrement de cette contribution est  
faible. Heureusement parmi ces con-  
tributions celle portant sur la taxe  
sur les loyers (taxe immobilière)  
instituée par la loi n° 84/76 de 1976  
donne un taux de recouvrement  
satisfaisant.

Le cadastre et la stabilité  
foncière source des investis-  
sements et des prêts hypo-  
thécaires.

Les capitaux, qu'elle que  
soit la destination (agricul-  
ture civile, agriculture mar-  
itime, industrie, commerce)  
ne se risquent pas sur des ter-  
rains non purgés de tous les  
droits de tiers. La purge se  
fait par une procédure  
de publicité qui informe  
tous les ayants-droits éventuels  
du droit de tiers, en ce sens  
qu'à sa création ce droit ob-  
tient stabilité et opposabilité  
aux tiers. Au sens des articles  
3, 5, 125 et 175 de la loi fon-  
cière, la stabilité ou sécurité  
foncière et purge sont ga-  
rantis par l'état.

En outre l'investissement  
peut être modifié multiplié  
largement par les prêts hypo-  
thécaires. Or cette technique,  
du reste très ancienne, n'est  
pas réalisable que sur un  
terrain également purgé  
de tout droit de tiers, donc  
immatriculé, la banque ne  
prêtant que en principe sur  
présentation d'un titre d'oc-  
cupation régulier établi après  
immatriculation.

Pour cela, pour que le titre d'occupation soit prêt à être gage' des attributions du terrain ou de la tene, il y a lieu de mettre en œuvre un programme étendu de délimitation et d'immatriculation préalable. A ce sujet les articles 6 de la loi cadastre-loi du 25 Août 1967 et 4 et 5 de la loi foncier d'Avril 1983 répondent à cette préoccupation.

C'est en cela que le cadastre doit intervenir nécessairement pour chasser toute la documentation nécessaire à la clarification des droits des attributaires.

Le cadastre et l'administration générale

Depuis 1981 le processus de décentralisation administrative, au sens de la loi n° 45/81 du 6 Novembre 1981, suit son cours normal, le balbutiement dans la connaissance du territoire et/ou de la circonscription gérée n'est plus à tolérer.

Ceci est source des conflits entre Etat, Régions, Districts, Communes ou villages, du fait de l'imprécision des limites.

C'est regrettable que le cadastre rural, commencé en 1955, ne se soit pas poursuivi car il aurait pu servir d'appui à la redynamisation et à la rédaction de la carte administrative (inexistante jusqu'

alors) et à l'élaboration des textes législatifs et/ou réglementaires y relatifs. A ce jour, on se demande s'il y a un texte récent qui donne la description des limites des circonscriptions administratives même pas le décret n° 67/243 du 25 Août 1967 fixant l'organisation administrative territoriale de la République, non plus le décret n° 67/244 du 25 Août 1967 fixant les limites et les chefs-lieux des régions de la République.

De ce qui précède, la solution à la connaissance exacte de l'étendue de la juridiction des collectivités locales passe forcément par le cadastre progressif des zones dites sensibles, opération conduisant à disposer d'un outil de gestion indispensable et immédiat (réglement de conflits frontaliers...). Ne pas disposer d'un tel outil c'est travailler en aveugle.

Le découpage électoral, le recensement de la population qui se veulent sérieux doivent avoir pour toile de fond en amont la documentation cadastrale.

En milieu rural, qu'il s'agisse des terres de modernisation ou autres, le cadastre est largement impliqué dans la gestion des terres collectives.

\* Le Cadastre, l'Administration Judiciaire et les Rédacteurs d'Actes

La pratique consacrée au niveau des tribunaux populaires de commune, d'arrondissement ou de Région est que ceux qui rendent les jugements le font sans se référer à l'information cadastrale, c'est-à-dire sans la surveiller des limites et sans la connaissance réelle de l'occupation du terrain (description physique, statut foncier, etc...). Cela a pour conséquence d'allonger les audiences, du fait du temps assez long à consacrer à la recherche de l'information souvent difficile à collecter. Evidemment cela a pour effet induit de paralysier en partie la justice, alors que celle-ci devrait s'atteler à des tâches autrement plus importantes.

Au sens des articles 4 et 12 de la loi cadastrale d'août 1981, il est établi que le cadastre doit servir de base à l'argumentation des décisions de justice en la matière. Ce qui est vrai pour l'administration judiciaire l'est aussi pour tous les rédacteurs d'actes authentiques ou sous-seing privés, dont les notaires et autres avec obligations de se con-

former sous termes des articles précités.

\* Le cadastre Comme Banque des données à des fins de relations et interférences avec d'autres systèmes.

A l'issue du survol que nous venons d'effectuer sur la nature de la contribution du cadastre dans le processus de développement de notre pays, nous pouvons dire que notre action est touchée à tout. Aussi notre Administration devra-t-elle se donner les moyens de collecter et d'exploiter des stocks d'informations cadastrales et foncières, certainement pas par des procédés manuels mais par traitement informatique de loin plus performant. L'ensemble de ces informations constitueront un capital appréciable pour des besoins de combinaison avec d'autres systèmes existants ou à venir, tel que le système d'information urbaine, géographique, fiscal, agricole, statistique, etc...

Cependant notre système, outre le fait qu'il doit être performant et évolutif se doit être suffisamment simple, d'accès immédiat et sélectif pour permettre :

\* Son intégration aux autres

Système en vue de faciliter le dialogue entre eux,  
sa consultation, transmission et traitement en temps réel, etc...

Perspectives d'avenir du Cadastre

Le cadastre qui focalise l'attention des responsables administratifs et techniques a permis la mise en place d'un cadre juridique, prélude à l'établissement d'une nouvelle documentation cadastrale :

- promulgation de la loi n°27/81 du 27 Août 1981 portant institution, organisation et fonctionnement du Cadastre national,
- promulgation de la loi n°57/83 du 21.04.83 portant Code domanial et foncier

L'établissement du Cadastre est une opération lourde et coûteuse qui fait appel à diverses étapes :

- . l'établissement des réseaux géodésiques
- . l'établissement du cadastre rural
- . l'inventaire parcellaire et identification des titulaires des différents titres de jouissance sur le sol et de mise en valeur permettant d'asseoir une documentation cadastrale, base de la fiscalité et d'informations foncières, etc...

## Justification du projet.

Le contenu des documents réalisés dans le cadre de ce projet permettra la connaissance exacte des ressources matérielles du sol, des surfaces bâties, non bâties et cultivées des balcons des terrains.

Il aura plusieurs utilités à savoir :

- la fiscalité;
- la stabilisation des propriétés avant investissement;
- les études de planification d'aménagement du territoire et d'urbanisme;
- les recensements démographiques;
- la réforme agraire, etc...

Toutes ces études dépendent étroitement du cadastre et sont faibles ou mal réussies à cause de l'absence d'un cadastre polyvalent.

On peut soutenir que la réalisation d'un cadastre consistait, comme l'a défini en 1962 le Fonds Spécial des Nations Unies, une opération de pré-investissement qui clarifie la situation foncière, donne une sécurité de la propriété et permet des prêts ce qui attire le capital et accélère le développement.

En cela, le cadastre est encore plus indispensable aux pays en voie de développement.