



Avril 2023

## ► **Législations, politiques et institutions concernant les peuples autochtones: Congo**

### ► **Cadre légal: aperçu**

#### ► **Législations principales protégeant les droits des peuples autochtones <sup>1</sup>**

- [Constitution de la République du Congo \(2015\)](#).
- [Loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones](#).
- [Loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier](#).

#### ► **Décrets d'application de la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones**

- [Décret n° 2019-199 du 12 juillet 2019 portant mesures spéciales d'octroi des pièces d'état civil aux populations autochtones](#).
- [Décret n° 2019-200 du 12 juillet 2019 déterminant les modalités de protection des biens culturels, des sites sacrés et des sites spirituels des populations autochtones](#).
- [Décret n° 2019-201 du 12 juillet 2019 fixant les procédures de consultation et de participation des populations autochtones aux projets et programmes de développement socio-économique](#).
- [Décret n° 2019-202 du 12 juillet 2019 précisant les mesures spéciales visant à faciliter l'accès des populations autochtones aux services sociaux et de santé et à protéger leur pharmacopée](#).
- [Décret n° 2019-203 du 12 juillet 2019 fixant la composition et les modalités de fonctionnement du Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des droits des populations autochtones](#).
- [Décret n° 2019-204 du 12 juillet 2019 portant mesures spéciales facilitant l'accès des enfants autochtones à l'éducation et des adultes à l'alphabétisation](#).

#### ► **Législations et règlements concernant les institutions gouvernementales travaillant spécifiquement sur les questions concernant les peuples autochtones<**

- [Décret n° 2017-260 du 25 juillet 2017 portant organisation du ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones](#).

<sup>1</sup> Par commodité, l'expression «peuples autochtones» est utilisée ici plutôt que «peuples autochtones et tribaux», étant entendu qu'elle englobe les «peuples tribaux».

## ► Profils Pays de l'OIT

Congo : Législations, politiques et institutions concernant les peuples autochtones

- [Décret n° 2017-261 du 25 juillet 2017 portant attributions et organisation de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones.](#)
- Décret n° 2016-365 du 27 décembre 2016 relatif aux attributions du ministre de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones.
- [Arrêté n° 13259 du 31 décembre 2016 portant attributions des conseillers du Premier ministre, chef du gouvernement.](#)

## ► Législations et règlements administratifs applicables aux droits des peuples autochtones

- [Loi n°45-75 du 15 mars 1975 portant Code du travail.](#)
- [Loi n° 009-88 du 23 mai 1988 instituant un Code de déontologie des professions de la santé et des affaires sociales.](#)
- [Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier.](#)
- [Loi n°30-2018 du 7 août 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme.](#)
- [Loi n° 22-2019 du 17 juin 2019 portant lutte contre la traite des personnes.](#)
- [Décret n° 2018-484 du 26 décembre 2018 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières.](#)

## ► Plans et politiques concernant les peuples autochtones

- Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025.
- Stratégie sectorielle d'éducation 2015-2025.
- [Stratégie nationale du développement durable 2016-2025.](#)

## ► Informations générales

L'article 16 de la [Constitution du Congo de 2015](#) reconnaît les droits des peuples autochtones de manière spécifique en stipulant que «[l]a loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones».

Avec l'adoption de la [loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones](#) (loi sur les droits des populations autochtones), le Congo a marqué l'histoire du droit international africain en tant que premier État africain à adopter un texte légal national qui traite spécifiquement des droits des peuples autochtones. Des acteurs de la société civile ainsi que des représentants des peuples autochtones ont participé au processus de discussion et de rédaction de la loi.

Six décrets d'application liés à la loi sur les droits des populations autochtones ont été adoptés (voir section

«Législations générales et dispositions constitutionnelles sur les droits des peuples autochtones»). Un septième décret, sur l'accès à la terre, est en cours de discussion et de rédaction.

Le [Plan national de développement 2018-2022](#) fait référence aux peuples autochtones dans le cadre des activités prévues pour la promotion et la protection des droits humains, y compris par la voie de la promulgation de la loi sur les droits des populations autochtones et son engagement à protéger les défenseurs des droits des peuples autochtones<sup>2</sup>. Selon son objectif de renforcement de la gouvernance (gouvernance judiciaire), l'axe 1 se focalise sur la promotion des droits humains. Dans ce contexte, le plan prévoit, entre autres, l'élaboration d'une législation favorable à la protection des défenseurs des droits des peuples autochtones. Dans le chapitre 8.E («Le développement inclusif») du plan et selon le rapport

<sup>2</sup> Plan national de développement 2018-2022, 56-57.

national de 2019 du Congo, [Contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD](#)<sup>3</sup>, la stratégie du gouvernement en ce qui concerne les peuples autochtones consiste en: «(i) la promotion et la facilitation de l'accès à l'enseignement primaire et l'alphabétisation des enfants et adolescents non scolarisés ou déscolarisés; (ii) l'accès à des services de qualité en santé et nutrition, aux services de prévention et de prise en charge du VIH-SIDA, à l'eau potable et aux services d'hygiène et d'assainissement; (iii) la défense de l'identité culturelle des populations autochtones, l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour assurer la participation des populations autochtones dans la gestion forestière durable et la protection de leurs droits d'usufruit; (iv) l'accès aux microcrédits pour promouvoir les activités génératrices de revenus et l'emploi; (v) la sensibilisation des populations bantou en vue de changer les normes sociales et de réduire les attitudes et actions discriminatoires».

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 a pour objectifs spécifiques:

- de veiller à la coordination et à la cohérence des interventions décentralisées;
- de créer des espaces de concertation et de planification participative impliquant les populations autochtones elles-mêmes, la société civile et les partenaires au développement (fonctionnement du comité interministériel);
- de veiller à ce que les populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie politique et à ce qu'aucune décision directement liée à leurs droits et leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement libre, informé et préalable;
- de veiller à ce que les populations autochtones soient libres et égales en dignité et en droits et ne fassent l'objet d'une quelconque discrimination fondée sur l'origine ou l'identité autochtone;

- d'offrir aux populations autochtones un environnement propice à un développement viable, équitable et vivable, qui soit compatible avec leurs caractéristiques culturelles;
- de veiller à ce que les collectivités autochtones puissent exercer leurs droits d'observer, de revitaliser et de préserver leurs us et coutumes;
- de promouvoir, valoriser et protéger la pharmacopée autochtone;
- de créer des espaces de sensibilisation accrue en vertu de la loi sur les droits des populations autochtones et de ses textes d'application<sup>4</sup>.

Ce plan est organisé autour de sept domaines prioritaires: droits civils et politiques; droits culturels; droit à l'éducation; droit à la santé; droits économiques et sociaux; cartographie nationale des populations autochtones et droits de ces dernières à la propriété, à la terre et à un environnement sain; et renforcement de la coordination nationale. Les activités relatives à ces domaines sont mentionnées dans les sections de ce document qui y sont consacrées.

Le plan comporte aussi deux objectifs spécifiques, notamment la ratification de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes, 1989, de l'OIT ainsi que la vulgarisation de la loi sur les droits des populations autochtones. Il prévoit également un recensement des peuples autochtones.

Le Congo n'a ratifié ni la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, ni la convention n° 169. Néanmoins, il a ratifié plusieurs instruments de l'OIT particulièrement adaptés aux peuples autochtones, notamment la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930<sup>5</sup>. De plus, il a voté en faveur de l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007.

<sup>3</sup> Contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD, 2019.

<sup>4</sup> Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025, 4.

<sup>5</sup> Conventions fondamentales de l'OIT: convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Il a aussi ratifié les conventions de gouvernance de l'OIT suivantes (prioritaires): convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

## ► Identification des peuples autochtones

---

L'instrument principal identifiant les peuples autochtones dans le pays est la loi sur les droits des populations autochtones. Pour identifier ces populations, cet instrument utilise une approche descriptive et des critères définis. Selon son article premier, «[a]u sens de la présente loi, sans préjudice d'une quelconque antériorité d'occupation du territoire national, on entend par populations autochtones les populations qui se distinguent des autres groupes de la population nationale par leur identité culturelle, leur mode de vie et leur extrême vulnérabilité. L'utilisation du terme pygmée est interdite. Elle est assimilée à l'infraction d'injure telle que prévue et sanctionnée par le Code pénal.»

À part la loi sur les droits des populations autochtones, la [loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier](#) (Code forestier) fait spécifiquement référence aux populations autochtones. Elle les définit comme des «population[s] vivant dans les forêts, qui se distingue[nt] des autres groupes de la population nationale par [leur] identité culturelle et [leur] mode de vie». D'autres législations utilisent les termes «communautés», «populations» et «collectivités» pour désigner les communautés locales, mais ces termes peuvent s'appliquer aussi aux peuples autochtones.

## ► Législations générales et dispositions constitutionnelles concernant les droits des peuples autochtones

---

### Constitution de la République du Congo

L'article 16 de la Constitution de 2015 reconnaît les droits des peuples autochtones de manière spécifique en stipulant que «[l]a loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones».

### Loi sur les droits des populations autochtones

La loi sur les droits des populations autochtones, adoptée et promulguée en 2011, est antérieure à la Constitution.

Contrairement à cette dernière, la loi utilise le terme «populations autochtones». Elle reconnaît les aspects collectifs des droits des peuples autochtones, notamment dans son article 2 qui stipule que «[l]es populations autochtones, groupes et individus, sont libres et égaux en droits et en dignité comme tous les autres citoyens de la nation».

La loi sur les droits des populations autochtones couvre un large éventail de droits des peuples autochtones, et les articles de fond de cette loi sont divisées en huit thèmes principaux: dispositions générales; droits civils et politiques; droits culturels; droit à l'éducation; droit à la santé; droit au travail; droit à la propriété; droit à l'environnement.

Dans ses dispositions générales, la loi prévoit la consultation avec les populations autochtones, à travers leurs institutions représentatives.

Dans ses dispositions finales, elle établit la création d'«un comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des populations autochtones, avec la participation de leurs représentants et de la société civil» (article 45). L'article 44 «prévoit aussi des programmes de développement socioéconomique et culturel et des campagnes de sensibilisation au profit des populations autochtones».

Le texte de la loi institue également l'adoption de décrets d'application pour la mise en œuvre du comité ainsi que de trois décrets d'application spécifiques pour fixer les «procédures de consultation et de participation des populations autochtones» (article 3(6)) et les modalités de mise en œuvre d'«un système d'alphabétisation des adultes autochtones, adapté à leurs cultures et leurs langues» (article 20), et sur la composition et les modalités de fonctionnement du Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des populations autochtones (article 45).

À ce jour six décrets d'application de la loi ont été adoptés sur les thèmes suivants:

- L'octroi des pièces d'état civil aux populations autochtones.

- Les modalités de protection des biens culturels, des sites sacrés et des sites spirituels des populations autochtones.
- Les procédures de consultation et de participation des populations autochtones aux projets et programmes de développement socio-économique.
- Les mesures spéciales visant à faciliter l'accès des populations autochtones aux services sociaux et de santé et à protéger leur pharmacopée.
- La composition et les modalités de fonctionnement du Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des droits des populations autochtones.
- Les mesures spéciales facilitant l'accès des enfants autochtones à l'éducation et des adultes à l'alphabétisation.

## Code forestier

Le Code forestier est la première législation dans le pays, hormis la loi sur les droits des populations autochtones pour certains domaines, qui reconnaît des droits aux peuples autochtones vis-à-vis des ressources forestières. Comme détaillé dans la section «Terres et ressources naturelles» de ce document, cette nouvelle loi précise les droits des peuples autochtones à utiliser et à gérer les ressources forestières ainsi qu'à tirer les bénéfices de leur utilisation et, dans certains cas limités, à pratiquer leurs occupations traditionnelles de chasse et de pêche, entre autres.

Le Code forestier définit aussi les circonstances dans lesquelles la consultation, la participation, ou le «consentement libre, informé et préalable», ou les études d'impact sont obligatoires dans le contexte du classement, du déclassement et de l'utilisation des forêts.

Les décrets d'application pertinents de ce Code forestier ne sont pas encore disponibles.

## ► Égalité et non-discrimination

Dans son article 15, la Constitution établit le principe d'égalité devant la loi et de protection égale par celle-ci: «Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine d'origine familiale, ethnique, de sa condition sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres.»

La loi sur les droits des populations autochtones contient plusieurs dispositions concernant la non-discrimination et, en particulier dans son article 2, une interdiction de «[t]oute forme de discrimination à l'égard des populations autochtones, basée de leur origine sociale ou leur identité autochtone [...] conformément aux textes en vigueur».

Cette loi contient des dispositions spécifiques aux peuples autochtones. Notamment, l'article 26 prévoit des mesures spéciales afin de leur assurer la jouissance «du droit au travail et à la sécurité sociale», et l'article 27 stipule une interdiction de «toute forme de discrimination à l'égard des populations autochtones, dans l'accès à l'emploi les conditions de travail, la formation professionnelle, la rémunération et la sécurité sociale».

Elle interdit toute forme de traite et d'«exploitation sexuelle des enfants et des femmes autochtones», qui sont punies

conformément au Code pénal (article 9). Dans le domaine de l'éducation, elle garantit l'accès des enfants autochtones à tous les niveaux et formes d'enseignement sans discrimination et prévoit des mesures spéciales à cet égard (article 17).

En ce qui concerne la citoyenneté, l'article 19 de la Constitution stipule que «[l]a citoyenneté congolaise est garantie par la loi. Tout Congolais a le droit de changer de nationalité ou d'en acquérir une seconde.»

La [loi n° 35-1961 du 20 juin 1961 portant le Code de la nationalité congolaise](#) consacre aussi la nationalité par le lieu de naissance (jus soli). Néanmoins, les textes se rapportant à la nationalité devraient systématiquement être lus conjointement avec d'autres dispositions, notamment celles relatives à l'état civil, comme la [loi n° 073/84 du 17 octobre 1984 portant Code de la famille](#) (en cours de révision), qui souligne l'importance des actes d'état civil en son article 22: «L'état des personnes n'est établi et ne peut être prouvé que par les actes de l'état civil. Toutes les naissances, tous les mariages et tous les décès sont inscrits sous formes d'actes sur les registres de l'état civil.»

L'acte de naissance constitue aussi une pièce indispensable pour l'obtention de plusieurs actes d'état civil, notamment la carte nationale d'identité et le passeport national, ainsi que pour l'accès à certains services publics comme les organes judiciaires, les services de santé et l'école. L'article 23 du Code de la famille précise que la délivrance de l'acte de naissance est gratuite, et l'article 24 stipule que les parents doivent déclarer la naissance de leurs enfants sous peine de sanctions pénales.

La loi sur les droits des populations autochtones, dans son article 4, indique que «[l']État garantit le droit de citoyenneté des populations dites autochtones», reconnaissant ainsi les difficultés que rencontrent ces populations pour l'obtention des pièces d'identité. Son article 5 stipule que «[l']État met en place des mécanismes efficaces d'octroi des pièces d'état civil aux populations autochtones».

Le [décret n° 2019-199 du 12 juillet 2019 portant mesures spéciales d'octroi des pièces de l'état civil aux populations autochtones](#) prévoit, entre autres: la délivrance des actes d'état civil gratuits aux populations autochtones (article 3); le recours, par l'officier d'état civil ou l'autorité publique, à

toute personne pouvant servir d'interprète afin d'assurer que les personnes concernées prennent connaissance du contenu des actes avant de les signer (article 4); et «[d]es campagnes de sensibilisation [...] organisées à travers les institutions représentatives des populations autochtones, avec l'appui des pouvoirs publics[, et d]es campagnes foraines d'enregistrement des naissances d'enfants autochtones [...] organisées dans les villages et campements autochtones afin d'éviter le défaut de déclarations» (article 8).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit deux actions spécifiques en ce qui concerne l'état civil des peuples autochtones: l'organisation de campagnes foraines nationales d'enseignement gratuit à l'état civil et d'établissement des pièces d'état civil ou autres documents légaux au profit des autochtones (enfants et autres); et une étude sur l'inscription des peuples autochtones dans les registres d'état civil des départements sur toute l'étendue du territoire national (enregistrement des naissances, des mariages et des décès).

## ► Femmes autochtones

La Constitution du Congo établit le principe d'égalité entre hommes et femmes dans son article 17 et traite de la question de la représentativité des femmes dans la fonction publique: «La femme a les mêmes droits que l'homme. La loi garantit la parité et assure la promotion ainsi que la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives.»

Dans le domaine de l'emploi, la [loi n° 021/89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique](#) consacre l'égalité des droits entre hommes et femmes agents de l'État, ainsi que le droit au congé de maternité (article 129).

La Politique nationale genre 2017-2021 et son Plan d'action de mise en œuvre ont été adoptés par le ministère de la Promotion de la femme et de l'Intégration de la femme au développement. Cette politique était fondée sur les cinq axes stratégiques suivants: la consolidation de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; le renforcement du rôle et la place des femmes et des filles dans l'économie et

l'emploi; l'accès accru des femmes et des filles aux sphères de prise de décisions; la lutte contre toutes les formes de violence sexuelle; et le renforcement du mécanisme institutionnel de la mise en œuvre de la politique nationale sur le genre. Le rapport de progrès de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing +25 du gouvernement du Congo fait référence à la mise en œuvre de la loi sur les droits des populations autochtones dans ce contexte <sup>6</sup>.

La loi sur les droits des populations autochtones prend en compte les femmes autochtones de manière spécifique dans les domaines suivants:

- Consultation (article 3). «Les consultations avec les populations autochtones doivent être menées [entre autres] en assurant la participation des femmes et des hommes autochtones».
- Traite et exploitation sexuelle (article 9). «Sont interdites, sous toutes leurs formes, la traite et l'exploitation sexuelle des enfants et des femmes autochtones. La traite et l'exploitation sexuelle des

<sup>6</sup> République du Congo et ONU Femmes, Rapport national d'évaluation de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing +25 (2019).

enfants et des femmes autochtones seront punies conformément aux dispositions des articles 334 et 335 *bis* du Code pénal.»

- Accès aux soins (article 23). «L'État assure l'accès des populations autochtones aux soins de santé primaires à travers [entre autres] l'assistance médicale et sociale dans les zones où les populations autochtones habitent en tenant compte de la situation spécifique des femmes et des enfants».

La [loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains](#) accorde une attention particulière aux droits coutumiers et aux droits des femmes dans ce contexte. Afin d'éclaircir la question des droits fonciers des femmes par rapport aux droits coutumiers qui sont défavorables à ces dernières, l'article 19 de cette loi reconnaît que «[l]es coutumes et traditions tendant à supprimer ou à restreindre le droit de la femme d'occuper ou d'acquérir les terres coutumières, les terres en zone urbaine ou périurbaine sont réputées nulles et de nul effet».

## ► Institutions

Au niveau gouvernemental, c'est le ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des droits des peuples autochtones qui est chargé des questions des droits des peuples autochtones.

Au sein de ce ministère, le [décret n° 2017-260 du 25 juillet 2017 portant organisation du ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones](#) prévoit l'établissement de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones (article 17). Le [décret n° 2017-261 du 25 juillet 2017 portant attributions et organisation de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones](#) précise le mandat de cet organe (titre I). Il est chargé:

- «[de] prévenir et gérer les facteurs de vulnérabilité des peuples autochtones;
- [d']engager des initiatives de coopération internationale et [de] contribuer à la mise en œuvre des conventions internationales, en faveur des peuples autochtones;
- [de] développer des programmes éducatifs, alimentaires et sanitaires adaptés aux besoins et au mode de vie des peuples autochtones;
- [de] favoriser l'emploi des peuples autochtones et soutenir leur accès aux financements, aux crédits et à l'établissement de petites et moyennes entreprises;
- [de] participer à la cartographie et à la sécurisation des propriétés foncières des peuples autochtones;
- [de] contribuer à la mise en œuvre des stratégies durables et évolutives de gestion des écosystèmes en faveur des peuples autochtones;
- [de] veiller à l'accès des peuples autochtones aux bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières, minières ou hydriques affectant leurs terres;

- [d']aider au renforcement de la citoyenneté des peuples autochtones;
- [de] proposer le cadre juridique, législatif et réglementaire en rapport avec la promotion des peuples autochtones;
- [de] suivre l'application de la législation et de la réglementation relative à la promotion des peuples autochtones;
- [de] mettre en place un système d'information et une banque de données relative aux peuples autochtones, pour une adéquation des programmes aux attentes des bénéficiaires;
- [de] promouvoir les normes de vie, de dignité et du bien-être des peuples autochtones;
- [de] veiller à la protection des droits et libertés des peuples autochtones;
- [de] mener des campagnes de sensibilisation et de formation sur les droits des peuples autochtones;
- [d']œuvrer pour la sauvegarde et la promotion du patrimoine linguistique, historique pharmacologique et culturel des peuples autochtones».

Le même décret précise la structure de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones comme suit: une direction générale, une direction de la prévention des facteurs de vulnérabilité autochtone; une direction de la promotion des normes de vie, de dignité et du bien-être; une direction des mécanismes de consultation et de coopération; une direction des affaires administratives, financières et de l'équipement; et des directions départementales.

L'[arrêté n° 13259 du 31 décembre 2016 portant attributions des conseillers du Premier ministre, chef du gouvernement](#) prévoit un conseiller solidarité nationale, protection des populations vulnérables et autochtones.

Selon son article 23, ce conseiller est chargé «d'analyser, [d']émittre des avis et [de] suivre les questions [qui relèvent, entre autres, de la] politique d'approche axée sur les mécanismes de sécurisation, de compensation, de promotion ou de valorisation des populations socialement vulnérables (enfants, femmes, handicapés, personnes âgées, populations autochtones vulnérables, personnes vivant avec le VIH/SIDA, sinistrés, populations déplacées, prostituées, personnes démunies) en vue de leur autonomisation et de la préservation et la restauration de leur dignité humaine; [la] politique de protection des personnes vulnérables; [l']amélioration des conditions de vie des peuples autochtones par la jouissance de leurs droits et la réduction des pratiques discriminatoires».

La loi sur les droits des populations autochtones prévoit l'établissement d'un Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la loi, sous la tutelle du ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones.

Le [décret n° 2019-203 du 12 juillet 2019 fixant la composition et les modalités de fonctionnement du Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des droits des populations autochtones](#) stipule que les recommandations et propositions du comité sont adressées au Premier ministre (article 11). Ce comité «est chargé, notamment:

- [de] proposer au gouvernement toutes les mesures destinées à assurer la promotion et la protection des droits des populations autochtones;
- [d']assurer la coordination des mesures de promotion et de protection des droits des populations autochtones prises par les différents acteurs;
- [de] donner des avis sur les questions relevant de sa compétence qui peuvent lui être soumises par le ministre chargé de la promotion et de la protection des droits des populations autochtones;
- [de] produire des rapports de suivi et évaluation relatifs à la promotion et à la protection des droits des populations autochtones;
- [de] servir de plateforme relais pour le partage d'information relatives à la promotion et à la protection des droits des populations autochtones

entre les différents acteurs qui y sont impliqués» (article 2).

Ce décret détaille aussi la composition du comité interministériel, présidé par le ministre chargé des droits humains, avec comme premier vice-président le ministre des Affaires sociales, comme secrétaire un «représentant des populations autochtones désigné par ses pairs» et comme rapporteur un «représentant des organisations non gouvernementales œuvrant pour les droits des peuples autochtones» (article 3).

Il prévoit également de manière précise les membres du comité qui comprendra, entre autres, des représentants des populations autochtones et des organisations non gouvernementales œuvrant pour leurs droits, ainsi que des représentants des ministères: du travail et de la sécurité sociale; de l'agriculture et de l'élevage; de la construction et de l'urbanisme; de l'intérieur et de la décentralisation; des finances; des mines; de l'enseignement supérieur; de la justice et des droits humains; des affaires foncières et du domaine public; du plan; de l'enseignement de base et de l'alphabétisation; de l'enseignement technique; de la recherche scientifique; de l'énergie et de l'hydraulique; de l'économie forestière; du développement durable; de l'environnement; de la santé et de la population; des affaires sociales; de la culture et des arts; et de la promotion de la femme (article 3).

Ce décret établit enfin «un secrétariat permanent, assuré par la Direction générale de la promotion des peuples autochtones» (article 6).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit une activité spécifique de renforcement du leadership et des capacités des organisations autochtones, y compris la redynamisation du Réseau national des peuples autochtones du Congo (RENAPAC), et la mise en place d'un comité de pilotage du plan d'action.

La Commission nationale des droits de l'homme (commission étatique indépendante de statut «B»), qui a pour mandat la promotion et la protection générale des droits de l'homme au Congo, compte une femme autochtone, présidente d'une sous-commission<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> République du Congo et ONU Femmes, Rapport national d'évaluation, 58.

## ► Consultation et participation

L'article 3 de la loi sur les droits des populations autochtones porte sur la consultation et la participation des peuples autochtones et se lit comme suit: «L'État s'assure que les populations autochtones sont consultées d'une manière convenable, et met en place des mécanismes culturellement appropriés pour ces consultations avant toute considération, formulation ou mise en œuvre des mesures législatives ou administratives, ou des programmes et/ou projets de développement susceptibles de les affecter directement ou indirectement.

Les consultations avec les populations autochtones doivent être menées:

1. à travers les institutions représentatives des populations concernées ou par l'intermédiaire des représentants qu'elles ont elles-mêmes choisis;
2. par les procédures appropriées, en tenant compte de leurs modes de prise de décisions;
3. en assurant la participation des femmes et des hommes autochtones;
4. dans une langue qui est comprise par les populations concernées;
5. en s'assurant que toutes les informations pertinentes sur les mesures proposées sont fournies aux populations concernées, dans des termes qu'elles comprennent;
6. de bonne foi, sans pression, ni menace, en vue d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé.»

En outre, l'article 38 de cette même loi requiert la consultation des populations autochtones «avant la formulation ou la mise en œuvre de tout projet ayant des incidences sur les terres et ressources qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement».

Son article 39 exige que ces populations autochtones soient «consultées chaque fois que l'on envisage la création d'aires protégées susceptibles d'affecter directement ou indirectement leurs modes de vie».

Le [décret n° 2019-201 du 12 juillet 2019 fixant les procédures de consultation et de participation des populations autochtones aux projets et programmes de développement socio-économique](#) traite de la consultation et la participation dans le contexte des projets et programmes de développement socio-économique.

Ce décret rend obligatoire la «consultation des peuples autochtones [...] dans tous les projets de développement, notamment les projets d'aménagement du territoire et d'exploitation des ressources naturelles ayant un impact

sur les communautés autochtones et locales ainsi que sur leurs savoir-faire traditionnels.

- Entrent dans cette catégorie de projets:
- les politiques d'attribution des terres d'usage communautaire, à l'échelle nationale, régionale et locale;
- l'extraction des ressources forestières, minières, pétrolières et pharmaceutiques;
- la construction d'ouvrages, notamment les barrages, les routes, les systèmes d'irrigation et de toute infrastructure linéaire;
- les plantations à grande échelle;
- la conservation et la création de réserves naturelles et de parcs;
- le développement de l'écotourisme;
- la constitution des réserves foncières de l'État (article 3).

Le décret détaille aussi les conditions qui rendent valable la consultation des peuples autochtones, «lorsqu'elle prend en compte:

- les modes de prise de décision des populations autochtones concernées;
- la représentation en considérant les aspects du genre et de classes d'âge;
- la nature de l'information fournie aux populations autochtones;
- la nécessité d'élaborer des procédés de communication susceptibles de garantir la même compréhension du message par tous;
- la nécessité de faire usage du théâtre ou d'autres traditions locales en lieu et place des documents écrits pour s'assurer de la compréhension des informations relatives à l'impact des mesures, des programmes et/ou projets visés à l'article premier du présent décret;
- la vérification de la bonne compréhension des informations fournies avant toute demande de consentement;
- la disponibilité des documents écrits, consultables par tout membre de la communauté qui souhaiterait en prendre connaissance» (article 7).

Dans ses articles 11 à 14, le décret propose des étapes spécifiques, principalement administratives, du processus de consultation, y compris la saisie du ministre chargé des droits humains, la cartographie des terres et ressources et autres étapes, mais ne détaille pas le processus actuel de consultation des peuples autochtones.

En ce qui concerne les mécanismes de sa mise en œuvre, la loi sur la protection des droits des populations autochtones établit aussi un Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des populations autochtones avec la participation des représentants autochtones et des organisations de la société civile œuvrant pour les droits de ces peuples (pour plus d'informations sur ce comité, voir la section «Institutions»).

Au niveau gouvernemental, le décret n° 2017-261 du 25 juillet 2017 portant attributions et organisation de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones établit une Direction des mécanismes de consultation et de la coopération dans la structure de la Direction générale de la promotion des peuples autochtones (articles 11 et 12).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit deux activités spécifiques pour la consultation et la participation des peuples autochtones: un plaidoyer pour la nomination des chefs de villages autochtones dans les villages à forte

concentration de populations autochtones (dominance autochtone); et l'amélioration de la participation des populations autochtones à la vie publique et aux processus électoraux.

La question de la consultation et la participation se pose aussi en ce qui concerne les terres et les ressources naturelles. Dans ce contexte, l'article 5 de la loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier exige que «[l]es collectivités locales, les communautés locales et les populations autochtones expriment leur consentement libre, informé et préalable à l'occasion de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des actions et décisions les concernant en matière d'exploitation et de gestion durable des ressources forestières» (pour plus d'informations, voir la section «Terres et ressources naturelles»).

L'absence d'actes d'état civil constitue également, pour les populations autochtones, un des obstacles à leur droit à la consultation et la participation à la vie publique (pour plus d'informations, voir la section «Égalité et non-discrimination»).

## ► Terres et ressources naturelles

### Généralités

À haut niveau, l'article 23 de la Constitution stipule que «[l]es droits de propriété et de succession sont garantis. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi.»

La loi sur les droits des populations autochtones contient plusieurs dispositions protégeant les droits de ces populations aux terres et aux ressources naturelles. De manière générale, elle instaure le «droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement» (article 31).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit cinq actions spécifiques pour établir la cartographie nationale des populations autochtones, leurs droits à la propriété, à

la terre et à un environnement sain: 1) élaborer une cartographie nationale des populations autochtones; 2) adopter des mesures «discriminatoires positives» pour faciliter l'accès à la propriété et aux ressources des populations autochtones; 3) élaborer la cartographie des territoires habités par les populations autochtones dans cinq départements; 4) délimiter les terres et territoires appartenant aux populations autochtones et attribuer des titres fonciers sur la base du droit coutumier d'occupation des terres; et 5) sensibiliser les populations autochtones sur les changements climatiques et sur l'éducation environnementale en matière d'assainissement et de protection des écosystèmes et des points d'eau, en tenant compte de leurs connaissances et savoirs traditionnels pour la protection de l'environnement (section 6 du plan).

## Droits coutumiers à la terre

La loi sur les droits des populations autochtones affirme la conservation des «droits coutumiers préexistants» (article 32).

La [loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers](#) reconnaît le caractère individuel et collectif (mais limité) des droits fonciers coutumiers, ce qui est important pour les peuples autochtones. Selon l'article 6 de cette loi, «[l]e droit de propriété sur le sol est reconnu aux personnes physiques et morales de droit privé. Le droit de propriété des personnes physiques et morales de droit privé ne peut faire l'objet de limitation qu'en vertu d'une expropriation, moyennant une juste et préalable indemnité.»

À l'image des autres pays d'Afrique centrale, le système foncier du Congo est caractérisé par une dualité entre les droits fonciers étatiques et les droits fonciers coutumiers. Ainsi, en l'absence de titres fonciers, les peuples autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants. Dans ce sens, l'article 31 de la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 garantit des droits coutumiers préexistants lorsqu'ils ne sont pas incompatibles avec les titres de propriété existants. La loi prévoit la possibilité d'immatriculation des terres coutumières (article 35) et donc la délivrance de titres pour les terres reconnues comme étant possédées ou occupées selon les règles des droits coutumiers. La [Loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière](#) stipule que «[l]e droit de requérir, à titre individuel ou collectif, l'immatriculation des terres qu'ils possèdent ou utilisent traditionnellement est réservé aux populations autochtones» (article 9). Elle spécifie que l'immatriculation de la propriété immobilière est «gratuite lorsque les terres à immatriculer sont détenues par les populations autochtones» (article 11).

La loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains dispose dans son article 38 que «[l]'État, les collectivités locales, les établissements publics, les personnes physiques ou morales de nationalité congolaise peuvent occuper et acquérir des terres coutumières préalablement reconnues par l'État».

Elle protège les droits coutumiers dans les zones définies par la loi, et l'article 10 stipule que «[l]es détenteurs des terres coutumières qui les font reconnaître par l'État acquièrent, de plein droit, la qualité de propriétaires terriens». «La détention des terres coutumières doit être prouvée par leurs détenteurs» (article 7), et la reconnaissance des terres coutumières n'est pas «possible

avant le prononcé d'une décision définitive de justice» (article 11). «L'immatriculation des terres coutumières reconnues par l'État est obligatoire» (article 15).

L'article 19 de cette même loi reconnaît que «[l]es coutumes et traditions tendant à supprimer ou à restreindre le droit de la femme d'occuper ou d'acquérir les terres coutumières, les terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine sont réputées nulles et de nul effet».

L'article 23 reformule le principe que «[n]ul ne peut être privé de sa propriété foncière que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, conformément à la procédure prévue par la loi en vigueur».

L'article premier de la [loi n° 25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier](#), dispose aussi que, «[s]ans préjudice des autres dispositions législatives et réglementaires en vigueur, la présente loi garantit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers». Néanmoins, selon l'article 16, «[l]es terrains objets de droits coutumiers ne peuvent être immatriculés qu'après leur mise en valeur dûment constatée par les services compétents». Le concept de «mise en valeur» est intégral inhérent à la législation foncière au Congo. Tout en reconnaissant l'État comme le détenteur des terres du domaine rural, l'article 4 de cette loi dispose que, «[t]outefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine rural qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou des aménagements constituant une mise en valeur permanente».

Le cadre légal du droit foncier exige la mise en valeur de la terre avant de reconnaître un droit coutumier ou de pouvoir immatriculer la terre en question. Dans son article 17, la même loi énumère les conditions de mise en valeur des terres rurales, qui «consiste à réaliser des plantations, des cultures, des élevages et des activités piscicoles, ou d'une manière générale à entreprendre les travaux productifs caractérisés par une emprise permanente et effective sur le sol».

L'article 4 de cette même loi dispose que «[l]'État détient les terres du domaine rural. Il en assure l'utilisation et la mise en valeur rationnelle conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement. Les terres du domaine rural sont immatriculées au nom de l'État.» Cette disposition est le reflet de la [loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains](#), dont l'article 42 exige que «[s]ont interdits d'occupation ou d'acquisition les terres du domaine rural, les

terres ou terroirs en zones urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles [...], les aires protégées [...], les forêts naturelles et artificielles domaniales [...]. Les zones non constructibles ci-dessus définies sont la propriété exclusive de l'État.»

Malgré ces dispositions sur la mise en valeur et le domaine rural, la loi sur les droits des populations autochtones contient plusieurs dispositions protégeant les droits des peuples autochtones vis-à-vis de leurs terres. De manière générale, elle instaure le «droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement» (article 31), et «le droit de définir les priorités et les stratégies de mise en valeur, d'utilisation et de contrôle de leurs terres et autres ressources et ce, dans les limites de la loi» (article 36).

La lecture de cette loi relève ainsi certaines incohérences potentielles entre les lois générales sur les droits à la terre et à la propriété et les droits coutumiers et la loi sur les droits des populations autochtones. À ce jour, il n'y a pas de décision de justice permettant d'éclaircir la question.

En 2018, une Commission nationale de reconnaissance des terres coutumières a été établie par la voie du [décret n° 2018-484 du 26 décembre 2018 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de reconnaissance des terres coutumières](#). Son

mandat est: de «procéder à l'enquête publique de traçabilité des terres coutumières à reconnaître en vue d'établir leur origine, de déterminer leurs détenteurs, leur superficie totale ainsi que leur lieu de situation; [d']approuver les plans cadastraux des terres coutumières à reconnaître; [de] purger, par voie de conciliation, les contestations nées des conflits fonciers; [d']arrêter la liste nominative des détenteurs des terres coutumières à reconnaître; [de] fournir aux détenteurs des terres coutumières à reconnaître tous les renseignements techniques de nature à leur faciliter l'immatriculation des terres coutumières à reconnaître; [de] dresser un procès-verbal de reconnaissance des terres coutumières, exécutoire dès sa signature séance tenante par tous les membres de la commission ainsi que les détenteurs des terres coutumières à reconnaître; [de] délivrer séance tenante une copie du procès-verbal de reconnaissance des terres coutumières au mandataire général; [de] prononcer, s'il y a lieu, la non-reconnaissance des terres coutumières et au besoin renvoyer les parties en conflit à terminer leur litige devant le tribunal de grande instance territorialement compétent». En théorie, le mandat de cet organe pourrait être utile à l'identification et à la sécurisation des terres autochtones, mais ces attributions ne sont pas mentionnées dans les documents fondateurs.

## Consultation, consentement, études d'impact dans le contexte des droits aux terres et ressources

La loi sur les droits des populations autochtones prévoit aussi des circonstances spécifiques dans lesquelles la consultation avec les peuples autochtones doit avoir lieu en ce qui concerne les droits aux terres, notamment:

- «avant la formulation de tout projet [...] ayant des incidences sur leurs terres» (article 38);
- «chaque fois que l'on envisage la création d'aires protégées susceptibles d'affecter directement ou indirectement leurs modes de vie» (article 39).

La loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier prévoit dans son article 5 que «[le]s collectivités locales, les communautés locales et les populations autochtones expriment leur consentement libre, informé et préalable à l'occasion de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des actions et décisions les concernant en matière d'exploitation et de gestion durable des ressources forestières».

L'article 2 de cette loi définit le «classement d'une forêt» comme «procédure par laquelle une forêt protégée, une plantation forestière ou toute autre terre à vocation forestière appartenant à une personne privée est incorporée en tout ou en partie dans le domaine forestier permanent». L'article 40 prescrit que, «[s]ans préjudice des lois et règlements en vigueur, le classement d'une forêt obéit au principe du consentement libre, informé et préalable des populations affectées par le projet de classement et au principe de consultation des organisations de la société civile de la circonscription concernée». Dans le même article, la loi prévoit un décret en Conseil des ministres pour déterminer les modalités d'exercice de ce consentement, mais ce décret n'a pas encore été adopté.

En ce qui concerne les différentes formes d'implication, de consultation et de participation des peuples autochtones concernant la gestion des forêts, la Code forestier prévoit aussi:

- que «[l']administration forestière [prenne] les dispositions appropriées pour assurer une gestion participative des forêts, impliquant les communautés locales, les élus locaux et les populations autochtones» (article 54);
- que l'identification et l'aménagement des concessions forestières soient réalisés avec la participation des peuples autochtones et en concertation avec eux (articles 73-93).
- que les peuples autochtones soient consultés et qu'ils participent à l'élaboration des cahiers des charges de l'exploitation industrielle du bois (articles 134, 136 et 137);
- que les peuples autochtones soient impliqués dans les activités de reforestation ou d'afforestation (articles 172 et 75).

## Droits aux ressources naturelles dans les forêts

Les droits aux ressources des populations des zones forestières sont déterminés par plusieurs lois, notamment par le Code forestier et la [loi n° 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées](#) qui se concentre sur les questions d'organisation et de gestion des forêts.

La loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier a pour objectif principal «de fixer les principes fondamentaux d'organisation et de gestion du domaine forestier national ainsi que les règles d'exploitation et de commercialisation applicables aux produits forestiers. Toutes les forêts du territoire national entrent dans le champ d'application de la présente loi» (article 1). Le Code forestier et les autres législations au Congo se chevauchent, car le code traite des questions de gestion et d'exploitation des ressources forestières, mais pas des droits de propriété, de possession, d'acquisition des terres, etc., qui sont abordés dans les autres législations mentionnées dans cette section.

Pour la première fois dans la législation relative aux forêts au Congo, cette nouvelle loi se réfère spécifiquement aux «populations autochtones»: elle les définit dans son article 2 comme des «population[s] vivant dans les forêts, qui se distingue[nt] des autres groupes de la population nationale par [leur] identité culturelle et [leur] mode de vie».

L'article 41 de la loi sur les droits des populations autochtones reconnaît le droit des populations autochtones «aux bénéfices résultants de l'utilisation et de l'exploitation commerciales de leurs terres».

Le Code forestier établit aussi différents droits des communautés forestières et des peuples autochtones à l'utilisation et à la gestion des ressources forestières, ainsi que le droit à bénéficier de leur utilisation.

Il reconnaît les forêts communautaires qui comprennent, entre autres, «[...] la plantation forestière située sur le terroir d'une communauté locale ou des populations autochtones; la forêt dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale; et la forêt naturelle se trouvant sur le terroir d'une communauté locale et des populations autochtones, qui a été classée à leur profit» (article 15). Les dispositions et les conditions de reconnaissance et de mise en œuvre de ces forêts communautaires ne sont pas encore détaillées.

Le Code forestier reconnaît aussi le droit des peuples autochtones:

- de bénéficier des «revenus de la vente des produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires» (article 19);
- d'exploiter le bois dans une forêt communautaire, droit soumis «à l'obtention d'un permis spécial ou d'un permis de coupe de bois de plantation, conformément aux prescriptions du plan simple de gestion» (article 20);
- d'exploiter des «produits forestiers non ligneux [...] pour des besoins domestiques» (article 21);
- dans les forêts protégées, de «récolter les produits ligneux et non ligneux nécessaires à la construction et à l'entretien de leur habitation ainsi qu'à une utilisation culturelle, alimentaire ou médicinale; [de] chasser et pêcher pour la consommation locale dans les limites prévues par la loi; [d']établir des cultures avec les moyens traditionnels ou les ruches et faire paître leur bétail ou récolter du fourrage; [d']utiliser la forêt pour l'exercice du culte et des rites, notamment les forêts sacrées, les sanctuaires ou les sites rituels; [d']avoir accès aux cours d'eau et aux sources d'eau, pour la satisfaction de leurs besoins vitaux ou coutumiers»(article 59);

- de bénéficier des taxes collectées par l'exploitant du bois (au bénéfice des peuples autochtones et des communautés locales et pour les fonds locaux de développement) (articles 109, 112 et 115).

La [Stratégie nationale du développement durable 2016-2025](#) prévoit une activité spécifique: «Impliquer les communautés locales et les populations autochtones dans la gestion de la faune sauvage et des aires protégées»<sup>8</sup>.

## ► Éducation

La [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#) fait référence aux niveaux bas d'alphabétisation des peuples autochtones<sup>9</sup>, ainsi qu'à l'inégalité d'accès à l'éducation et l'«[i]nadaptation du système formel aux besoins des peuples autochtones»<sup>10</sup>.

Dans le document de stratégie, des activités sont prévues spécifiquement pour les peuples autochtones afin de leur assurer une meilleure qualité d'éducation. Elles comprennent l'amélioration des écoles ORA<sup>11</sup> pour l'éducation des enfants autochtones, des programmes spéciaux d'alphabétisation pour les peuples autochtones et la fourniture «de cantines scolaires [et de] rations sèches aux auditeurs et apprenants issus de la population autochtone et aux filles et femmes»<sup>12</sup>, la promotion de l'accès équitable à l'enseignement technique<sup>13</sup> et des bourses scolaires pour les enfants autochtones<sup>14</sup>.

Le [Plan d'action 2021-2023](#) de la stratégie prévoit deux activités spécifiques aux peuples autochtones: 1) la fourniture de kits scolaires aux élèves autochtones au vue de soutenir l'équité d'accès; et 2) des programmes d'alphabétisation spécifiques aux adultes autochtones.

Le droit à l'éducation est garanti par la Constitution du Congo. Son article 29 dispose que l'État garantit «le droit à l'éducation et l'égal accès à l'enseignement et à la formation» et institue «la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans».

Ainsi que le prévoit la Constitution, entre autres, la [loi n° 008-90 du 6 septembre 1990 modifiant la loi n° 20-80 du 11 septembre 1980 portant réorganisation du système éducatif en République populaire du Congo](#) reconnaît le droit de chaque enfant à l'éducation et le devoir de l'État d'organiser l'enseignement: «la fréquentation scolaire est obligatoire de 6 à 14 ans» (article 4). La loi donne ensuite

des précisions concernant la structure du système éducatif, les conditions d'accès à chaque degré d'enseignement, les programmes et diplômes correspondants, l'inspection, les objectifs et le fonctionnement de l'éducation, l'organisation et le statut des établissements scolaires, l'administration et la gestion du système, la formation du personnel d'éducation et l'alphabétisation. Les lois applicables à toute la population, néanmoins, ne font pas spécifiquement référence aux peuples autochtones.

La loi sur les droits des populations autochtones comble néanmoins quelques lacunes en ce qui concerne l'éducation des peuples autochtones. Elle:

- protège les droits de «propriété intellectuelle relatifs aux savoirs traditionnels [...] conformément aux textes en vigueur» (article 15);
- garantit l'accès, «sans discrimination, des enfants autochtones à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement» et prévoit «des mesures spéciales pour faciliter la jouissance de ces droits» (article 17);
- interdit «toutes les formes d'enseignement [...] qui portent atteinte à l'identité culturelle, aux traditions, à l'histoire et aux aspirations des populations autochtones» (article 18);
- propose la mise «en œuvre des programmes d'éducation [et] des structures appropriées qui correspondent aux besoins et au mode de vie des peuples autochtones» (article 19);
- propose l'institution d'«un système d'alphabétisation des adultes autochtones» dans leurs langues (article 20);
- prévoit «des mesures spéciales pour que les enfants autochtones bénéficient d'une assistance financière» (article 21).

<sup>8</sup> [Stratégie nationale du développement durable 2016-2025](#), 119.

<sup>9</sup> [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 40.

<sup>10</sup> [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 97.

<sup>11</sup> Observer-réfléchir-agir (ORA) est une didactique basée sur l'observation du milieu (voir [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 43).

<sup>12</sup> [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 68.

<sup>13</sup> [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 73.

<sup>14</sup> [Stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025](#), 74.

Certaines de ces dispositions de la loi sur les droits des populations autochtones sont élaborées dans le [décret n° 2019-204 du 12 juillet 2019 portant mesures spéciales facilitant l'accès des enfants autochtones à l'éducation et des adultes à l'alphabétisation](#). Ce décret propose des mesures spécifiques dans quatre principaux domaines: accès à tous les niveaux d'éducation et conditions qui prennent en compte la situation spécifique des enfants autochtones, discrimination à l'encontre des enfants autochtones et procédures dans les cas discriminatoires, et mesures générales d'amélioration d'accès à l'école; alphabétisation des adultes autochtones; formation et encadrement des formateurs; et orientations pour des programmes spécifiques.

Cette dernière section du décret prévoit des programmes spécifiques pour combler les lacunes et pour traiter les questions des spécificités des populations autochtones, y compris: l'adaptation du calendrier scolaire «en tenant compte des périodes des migrations et des activités de subsistance des familles autochtones» (article 28); «l'intégration de la dimension environnementale et sociale» dans les stratégies et des programmes adaptés à l'alphabétisation des adultes (article 29); «l'inclusion des

modes d'apprentissage, des technologies et des connaissances des populations autochtones, notamment dans les domaines de la médecine traditionnelle et de la protection de l'écosystème» (article 31); des mesures et des outils d'éducation pour aider à «la lutte contre la discrimination et la stigmatisation» (article 31); et «l'amélioration de la perception des cultures autochtones» (article 32).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit six actions spécifiques dans le chapitre «Éducation», notamment: la conversion des écoles ORA en centres de rescolarisation ORA; la construction de centres de rescolarisation des écoles ORA; la construction d'un centre de formation des enseignants autochtones; l'organisation de campagnes de sensibilisation en milieu autochtones et bantou sur la promotion de la scolarisation des filles/garçons dans les départements; l'organisation de systèmes d'émulation scolaire pour les élèves des peuples autochtones admis aux examens d'État; et l'adoption de mesures spéciales (dites «discriminatoires positives») au bénéfice des enfants autochtones.

## ► Emploi et conditions de travail

Le droit au travail est garanti de manière générale par la Constitution. Son article 30 énonce que «[l']État reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et crée les conditions qui en rendent effective la jouissance».

La [loi n° 45-75 du 15 mars 1975 portant Code du travail](#) contient des dispositions concernant la liberté syndicale et les conditions de travail et reconnaît également de manière générale le principe de l'égalité de salaire pour un travail égal «pour tous les travailleurs quels que soient leur origine, leur sexe, leur âge et leur statut» (article 80).

La loi sur les droits des populations autochtones contient des dispositions spécifiques aux peuples autochtones, notamment concernant:

- la liberté d'association (article 8) et la liberté de créer des organisations syndicales ou d'y adhérer, de choisir librement leurs délégués et d'être élus dans ces organisations (article 30);
- la jouissance du droit au travail et à la sécurité sociale (article 26);
- l'interdiction de toute forme de discrimination «dans l'accès à l'emploi, les conditions de travail, la

formation professionnelle, la rémunération et la sécurité sociale» (article 27);

- la mise en place de «programmes spéciaux de formation, adaptés à la situation [...] et aux besoins spécifiques des populations autochtones» (article 28).

La loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier permet les occupations traditionnelles des peuples autochtones comme la récolte des produits forestiers, la chasse et la pêche sous certaines conditions, ainsi que l'utilisation des produits forestiers (article 59) (pour plus d'informations, voir la section «Terres et ressources naturelles»).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit un appui aux initiatives de formation professionnelle, de promotion de l'emploi, de recrutement des populations autochtones dans les entreprises privées et publiques et pour les activités génératrices de revenus (activités 5.2 à 5.4).

Particulièrement applicable aux peuples autochtones du Congo, la législation nationale interdit de manière absolue le travail forcé. L'article 33 de la Constitution stipule que

«[n]ul ne peut être astreint à un travail forcé, sauf dans le cas d'une peine privative de liberté prononcée par une juridiction légalement établie. Nul ne peut être soumis à l'esclavage.» Ce principe est également établi dans le Code du travail dans son article 4 selon lequel «[l]e travail forcé ou obligatoire est interdit de façon absolue».

Suivant les principes du cadre légal général, la loi sur les droits des populations autochtones interdit le travail forcé des populations autochtones, «y compris la servitude pour dette» ainsi que toute forme d'esclavage, et prévoit des punitions d'une peine «allant de deux à trente ans d'emprisonnement ferme et d'une amende» pour les auteurs de ce crime (article 29).

La [loi n° 22-2019 du 17 juin 2019 portant lutte contre la traite des personnes](#) criminalise la traite des personnes, y compris l'exploitation par le travail et le servage (article 4(1)). Cela peut être très pertinent pour aider à lutter contre la relation maître-esclave qui a historiquement caractérisé certaines relations entre les Bantous et les peuples autochtones <sup>15</sup>.

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit aussi un appui pour la dénonciation des pratiques d'exploitation économique des populations autochtones.

## ► Sécurité sociale

La [loi n° 004/86 du 25 février 1986 instituant le Code de sécurité sociale en République populaire du Congo](#) énonce que sont «assujettis au régime de Sécurité sociale institué par la présente loi tous les travailleurs relevant du Code du travail sans aucune distinction de race, de nationalité, de sexe et d'origine lorsqu'ils sont occupés à titre principal sur le territoire national pour le compte d'un ou plusieurs employeurs nonobstant la nature, la forme, la validité du

contrat, la nature et le montant de la rémunération» (article 3).

La loi sur les droits des populations autochtones prévoit «des mesures spéciales pour assurer la jouissance» du droit au travail et à la sécurité sociale (article 26), mais ces mesures ne sont pas définies spécifiquement.

## ► Santé

Dans l'article 36 de la Constitution, «[l]'État est garant de la santé publique. L'État garantit le droit de créer des établissements socio-sanitaires privés dans les conditions fixées par la loi.»

La loi n° 009-88 du 23 mai 1988 portant un Code de déontologie des professions de la santé et des affaires sociales inclut une référence aux devoirs généraux de ce personnel pour ce qui est de la non-discrimination dans l'exercice de leurs fonctions: «[l]es personnels de la santé et des affaires sociales doivent [...] assister et soigner tous les patients quelles que soient leur condition, leur nationalité, leur religion, leur opinion politique et philosophique, leur réputation» (article 5).

La loi sur les droits des populations autochtones, qui est spécifique à ces peuples:

- garantit l'accès «à tous les services sociaux et de santé [...] sans discrimination» (article 22);
- «assure l'accès [...] aux soins de santé à travers: 1) la création des centres de santé communautaires adaptés aux besoins des peuples autochtones; 2) la participation d'agents de santé issus des populations dites autochtones aux soins de santé [...] et l'organisation des campagnes de vaccination et de sensibilisation [...]; 3) l'assistance médicale et sociale dans les zones où les peuples autochtones habitent» (article 23);
- est censée protéger «la pharmacopée des populations autochtones» (article 24);

<sup>15</sup> OIT, [demande directe adoptée en 2022 et publiée à la 111<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail \(2023\)](#), Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR), convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

- interdit les pratiques portant atteinte à l'exercice de la médecine traditionnelle lorsque cela ne met pas en danger la santé (article 25).

Le [décret n° 2019-202 du 12 juillet 2019 précisant les mesures spéciales visant à faciliter l'accès des populations autochtones aux services sociaux et de santé et à protéger leur pharmacopée](#) comble certaines lacunes dans la législation nationale en ce qui concerne les droits des peuples autochtones dans le domaine de la santé.

Son article 2 est un complément de la loi n° 009-88 du 23 mai 1988 et stipule que les personnels de santé et des affaires sociales doivent garantir aux peuples autochtones: «le respect de la vie dû à la personne humaine; le droit à un meilleur état possible de santé physique et mentale; l'assistance et les soins nécessaires en vue d'assurer la pleine jouissance de ce droit; le secours en cas de danger, d'accident ou d'abandon de toute personne en détresse». Ce décret traite aussi de questions spécifiques comme «[d]es mesures spéciales d'accès aux services sociaux et de santé» (chapitre 2); «[d]es mesures sur la pharmacopée des populations autochtones» (chapitre 3); et «[d]e la gratuité des soins de santé et des prestations sociales» (chapitre 4).

Le Plan national de développement 2018-2022, dans son chapitre «Santé et développement», prévoit des activités en faveur des peuples autochtones dans le contexte du développement des services et des infrastructures de santé.

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 contient 12 activités spécifiques. Ces activités comprennent: l'éradication des maladies tropicales négligées et les campagnes de soins et de promotion des pratiques d'hygiène; la formation des relais communautaires autochtones, chargés de la sensibilisation de proximité sur la fréquentation des centres de santé, des services de santé

de la reproduction, de la prévention des violences sexuelles et du VIH/sida; des campagnes et des activités de formation et de sensibilisation sur la santé et l'utilisation des services de santé, sur les violences sexuelles et le VIH/sida; la formation des femmes autochtones accoucheuses; la dotation des centres de santé fréquentés par les autochtones en médicaments de première nécessité, kits d'accouchement et outils de collecte de données; la sensibilisation des agents de santé sur le principe et l'importance de la non-discrimination à l'égard des populations autochtones dans les structures de soins publiques et privées; la mise en place, auprès des populations autochtones, de stratégies mobiles pour l'accès aux soins primaires; la mise à la disposition du personnel de santé de supports de collecte de données relatives à la santé de la reproduction; l'amélioration des conditions socio-sanitaires des populations autochtones (construction de puits et aménagement de sources d'eau); la construction des latrines en milieu autochtone; la vaccination des enfants et des femmes enceintes; et des campagnes de sensibilisation sur les bonnes pratiques alimentaires.

Le Rapport national volontaire de la République du Congo sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) fait référence à l'instauration de la gratuité des soins de santé pour certains groupes de personnes vulnérables, notamment les enfants de 0 à 15 ans, les femmes enceintes, les populations autochtones et les personnes en situation de handicap. En outre, en ce qui concerne l'inclusion des peuples autochtones dans le domaine de la santé, la stratégie inclut l'accès à des services de qualité de santé et nutrition, aux services de prévention et de prise en charge du VIH/sida, à l'eau potable et aux services d'hygiène et d'assainissement.

## ► Droit coutumier et accès à la justice

### Reconnaissance de la coutume, de la culture et des institutions coutumières autochtones

La Constitution du Congo ne contient aucune disposition relative à l'autorité coutumière ou aux institutions coutumières, mais le pays consacre la coutume comme source de droit, dont le rôle est reconnu dans certaines

législations concernant les droits fonciers et l'utilisation des ressources naturelles, par exemple.

Néanmoins, la reconnaissance des coutumes et institutions autochtones dans la législation est principalement établie par la loi sur les droits des populations autochtones qui:

- stipule que les consultations avec les populations autochtones doivent être menées «à travers les institutions représentatives des populations concernées ou par l'intermédiaire des représentants qu'elles ont elles même choisis» (article 3); et
- garantit que «[l]es coutumes et les institutions traditionnelles des populations autochtones [sont] conformes aux droits fondamentaux» (article 13).

Cette loi établit aussi «le droit des peuples autochtones d'administrer leurs affaires intérieures» (article 11) et «reconnait les villages autochtones dans le processus de création des entités administratives locales» (article 12). Ces deux dispositions sont basées sur la législation du Congo, qui règle les unités administratives. Étant donné que les peuples autochtones plus sédentarisés habitent dans des villages, on peut considérer ces derniers comme le niveau le plus représentatif de la situation de ces populations. La [loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale](#) dispose que «[l]e village est l'entité administrative de base de la communauté rurale» (article 31). Selon le [décret n° 2003-20](#)

[du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales](#), un «village est placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet» (article 125). Selon le [décret n° 2010-792 du 31 décembre 2010 relatif à l'administration du quartier et du village](#), «[l]e quartier ou le village est placé sous l'autorité d'un chef de quartier ou d'un chef de village désigné parmi les habitants et nommé par arrêté du préfet de département, sur proposition de l'administrateur-maire de l'arrondissement ou de la communauté urbaine, ou du sous-préfet, ou de l'administrateur délégué de la communauté rurale» (article 9).

Dans le cas des peuples autochtones, qui pour la plupart au Congo ne constituent pas de villages, mais vivent dans des «campements» attachés aux villages bantous, cette disposition de la loi sur les droits des peuples autochtones peut aider ces peuples à faire reconnaître leurs propres institutions et villages, dans les conditions qui leur permettent de le faire.

## Droits culturels

Le droit à la jouissance de sa culture est un élément fondamental de la reconnaissance des droits coutumiers, qui de ce fait chevauchent les droits culturels. Dans son article 28, la Constitution stipule que «[l]e droit à la culture et au respect de l'identité culturelle de chaque citoyen est garanti».

La loi sur les droits des populations autochtones stipule que «[l]es droits collectifs et individuels de propriété intellectuelle relatifs aux savoirs traditionnels des populations autochtones sont garantis conformément aux

textes en vigueur» (article 15) et prévoit la protection des «biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels des populations autochtones» (article 16).

Le [décret n° 2019-200 du 12 juillet 2019](#) détermine «les modalités de protection des biens culturels, des sites sacrés et des sites spirituels des peuples autochtones».

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit de faire l'état des lieux du patrimoine culturel, matériel et immatériel des populations autochtones.

## Droits coutumiers dans le cadre de l'accès à la justice

La Constitution du Congo de 2015 fournit un cadre juridique pour la protection des droits civils et politiques de tous les citoyens congolais. En ce qui concerne l'accès à la justice, elle exige que:

- «[t]out citoyen a droit, en tout lieu, à la reconnaissance de sa personnalité juridique» (article 18); et

- «[t]out citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice, dans les formes déterminées par la loi» (article 47).

Le droit à la défense est garanti, entre autres, par la [loi n° 1-63 du 13 janvier 1963 portant Code de procédure pénale](#) qui contient des dispositions relatives aux peuples autochtones au regard des difficultés auxquelles ils peuvent faire face pour ce qui est de l'accès à la justice. Elle dispose que tout prévenu poursuivi pour des infractions

d'une certaine gravité a droit à une assistance judiciaire gratuite et que«[l']assistance d'un défenseur est obligatoire quand le prévenu encourt la peine de la relégation» (article 352).

Cette loi prévoit aussi certaines protections pour les personnes qui ne peuvent pas comprendre le français ou communiquer dans cette langue. Les articles 86, 89, 103 et 240, entre autres, du Code de procédure pénale stipulent de faire appel à un interprète dans ces cas-là, aux différentes étapes du processus légal. Le code contient aussi des dispositions pour la lecture de certaines dépositions et autres documents si les témoins ou les défenseurs ne savent pas lire.

En ce qui concerne spécifiquement les peuples autochtones, la loi sur les droits des populations autochtones établit leurs droits civils et politiques dans une section dédiée. Elle garantit l'accès à la justice pour les peuples autochtones dans son article 10, ainsi que «le droit des populations autochtones d'administrer leurs affaires intérieures et de recourir à leurs coutumes pour régler les conflits internes dans le respect de la loi» (article 11). Les

modalités de mise en œuvre de ces deux dispositions ne sont néanmoins pas détaillées.

Cette même loi interdit «à l'égard des populations autochtones les actes de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, l'atteinte au droit à la vie et à l'intégrité physique et morale. Les actes de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants à l'égard des populations autochtones seront punis conformément aux dispositions de l'article 309 du Code pénal, sous réserve des réparations des préjudices causés. Les atteintes au droit à la vie et à l'intégrité physique et morale des populations autochtones seront punies conformément aux dispositions du Code pénal relatives au meurtre et aux coups et blessures, exception faite de la peine de mort» (article 7).

Le Plan d'action national d'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2022-2025 prévoit la formation des acteurs (personnel de justice, de police, de gendarmerie, des affaires sociales, de santé, de l'éducation, etc.) chargés de l'application des textes de loi (activité 1.7).