

LA GESTION ADMINISTRATIVE DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC FONCIER DE L'ETAT AU PRISME AVEC L'ORDRE PUBLIC MATERIEL ET EXTERIEUR EN DROIT COMPARE CONGOLAIS ET FRANÇAIS

par

Augustin-Patrick MBANGAMA LUMU

*Apprenant et Chercheur en Droit public,
Université de Kinshasa*

Résumé

Depuis la promulgation de la loi n° 73-021 du 20 Juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, la gestion et l'utilisation du domaine foncier public¹ n'a jamais bénéficié de la loi particulière aux fins d'harmoniser sa gestion. Il s'en observe, de ce fait, d'une part, une confusion offusquant et un vide légal autour des compétences dévolues à des autorités publiques devant intervenir dans la gestion des terres affectées à l'usage de tous et, d'autre part, l'offense faite à l'ordre public extérieur et matériel par l'utilisation et l'exploitation de ce domaine au regard du désordre qui naît du fait des autorités politico-administratives accordant, soit le contrat de location, soit une autorisation administrative d'occupation précaire sur ces espaces publics appelés à un régime de la domanialité² et ce, avec entrave et sans fondement légal et/ou réglementaire.

Mots-clés : *Domaine foncier public de l'Etat, occupation du domaine public, compétence des autorités administratives, gestion du domaine public.*

Abstract

Since the promulgation of Law No. 73-021 of July 20, 1973 relating to the general regime of property, land and real estate regime and security regime as amended and supplemented by Law No. 80-008 of July 18, 1980, the management and use of public land has never benefited from the specific law for the purpose of harmonizing its management. As a result, there is, on the one hand, an offensive confusion and a legal vacuum surrounding the powers assigned to public authorities that must intervene in the management of land allocated for the use of all and, on the other hand, the offence to external and material public order by the use and exploitation of this area in view of the disorder that arises from the fact of the political-administrative authorities granting either the rental contract or an administrative authorisation for precarious occupation of these public spaces called upon to be subject to a state-owned property regime, with hindrance and without legal and/or regulatory basis.

Keywords : *Public land domain of the State, occupation of public land, competence of administrative authorities, management of public land.*

INTRODUCTION

La vie dans toute société humaine est butée à divers impératifs, notamment celui du maintien et de la sauvegarde de l'ordre sur le domaine public de l'Etat, en général et celui foncier public, en particulier qui en est l'illustration la plus éloquente. A cet effet, la gestion et l'utilisation voulues ordonnées doivent obéir, non seulement aux normes constitutionnelles, mais également à celles législatives et réglementaires, pour les cas qui sont expressément prévus à cet égard.

En plus, l'ordre public pris dans son sens matériel et extérieur du bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique, obligent tout Etat libéral et moderne d'assurer la vie harmonieuse dans sa juridiction. Ainsi, la sauvegarde de l'ordre public, étant un des objectifs à valeur constitutionnelle³, conditionne toute

¹ Pour la doctrine, « le domaine public terrestre est composé du sol, sous-sol, les voies publiques et leurs accessoires (comme les égouts, les arbres des arbres publics, les pylônes, les panneaux et appareils de signalisation etc., ainsi que les cimetières et les marchés ». Lire à ce propos F. VUNDUAWA et PEMAKO et J.-M. MBOKO D'JANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Paris, éd., Bruylant, 2020, p.898.

² *Idem*, p.899. Le régime de la domanialité est fondé sur le principe de l'indisponibilité qui veut que les biens publics soient inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

³ Le fait pour le constituant de faire de l'ordre public l'une des limites privilégiées des droits et libertés fondamentaux démontre combien il n'est pas moins un des objectifs à valeur constitutionnelle à l'instar de l'Etat de droit et de la démocratie. Lire utilement les articles 6 al. 3, 16 al. 2, 20, 22 al. 2, 23 al.2, 24 al. 2, 25 et 46 al. 1^{er} de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, *J.O.RDC*, Kinshasa, 52^{ème} année, numéro spécial, 5 février 2011.

autorité investie des pouvoirs publics d'écarter toute entorse pouvant survenir aux règles devant s'imposer erga omnes.

Aux fins de dégager le sens substantiel du concept « Ordre », Madame Bernadette Malgorn opine que « l'ordre procède de l'harmonie spontanée d'esprits dans une société de plus en plus homogène et de plus en plus émouvante »⁴. De façon générale, le terme « ordre » est employé pour qualifier une certaine situation de fait ou une situation que le droit s'efforce de réaliser. Mais, au-delà d'une situation formelle caractérisée par l'absence de troubles, cette notion recouvre une action positive tendant à répondre aux besoins humains. Ainsi, l'ordre mélangé à l'épithète public devient malaisé à définir de manière exhaustive. A cet égard, nous notons que les textes les plus classiques et les auteurs les plus considérables, sans le définir, s'accordent à distinguer dans cette notion, plusieurs composantes, dont « la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques »⁵, et peut-être, la moralité publique. Mais, nous estimons, à l'instar de Madame Marie Caroline et Vincent-Legoux, que « l'ordre public est la condition matérielle de la vie en société ou les assises matérielles de la vie en société, et relèvent du bon ordre au sens de la police générale municipale, auquel, il y a lieu d'ajouter un autre élément, à savoir le crédit public »⁶.

Il s'en déduit que la portée substantielle du bon ordre, prise dans le sens matériel et extérieur de l'ordre public, inféode tous les citoyens partageant une communauté de vie publique à éviter les désordres visibles et leurs manifestations extérieures du désordre ainsi que des actions qui scandalisent le domaine public de l'Etat voué à l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité et l'insaisissabilité, sauf désaffectation régulière par l'autorité compétente⁷.

A cet effet, dans le cadre de cette étude, nous analysons, dans une perspective dialectique, la gestion administrative du domaine foncier public et de son utilisation à bon escient, l'une des composantes traditionnelles de l'ordre public matériel et extérieur. Pour parvenir à orienter notre réflexion scientifique, nous avons recouru aux approches juridique⁸, comparative⁹ et dialectique¹⁰.

I. LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DU DOMAINE FONCIER PUBLIC DE L'ETAT ET DE SON UTILISATION EN RDC

En RDC, particulièrement dans la ville-Province de Kinshasa, il se constate une croissance vertigineuse d'occupations du domaine public, soit-il affecté au public ou à un service public. Le domaine public – opposé au domaine privé¹¹ – est l'ensemble de certains biens publics¹² affectés à l'usage public ou à un service public. Les biens soumis à ce régime particulier ne le sont qu'à la réunion d'un triple critère : ce bien du domaine public soit la propriété exclusive de l'Etat¹³, qui doit avoir été régulièrement affecté¹⁴ par une autorité compétente et, pour certaines dépendances¹⁵, avoir fait l'objet d'un

⁴ B. MALGORN, *Ordre public et pouvoirs territoriaux*, Archives de Philosophie du Droit, Paris, Tome 58, 2015, p. 37.

⁵ L'article L-2212 du CGCT Française.

⁶ Marie Caroline et Vincent-LEGOUX, *L'ordre public, étude de droit comparé*, Paris, éd., PUF, 2021, pp.351.

⁷ V. KANGULUMBA MBAMBI, *Précis de droit civil des biens. Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2007, p.114.

⁸ Dans la pratique, l'approche juridique connaît des « modalités qui sont les raisonnements de base susceptibles de résoudre juridiquement la question du sens du texte, c'est-à-dire son interprétation ». Voir COHENDET Marie-Anne, *Méthodes de travail, Droit public*, Paris, Montchrestien, 1988, p.12.

⁹ M. GRAWTIZ, *Précis de méthodes en sciences sociales*, Paris, 11^{ème} édition, éd. Dalloz, 1994, pp.98.

¹⁰ S. SHOMBA KINYAMBA, *Méthodologie et épistémologie de la recherche scientifique*, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2013, p.85.

¹¹ Y. ALONI MUKOKO, *Droit civil des biens : Régime général des biens et régime foncier et immobilier*, Kinshasa, inédit, 2021, p.72.

¹² Article 67 de la Constitution du 18 février 2006, op.cit ; voy. E. GUILLET-LORENZI et S. Traoré, *Droit administratif des biens*, Paris, 1^{ère} éd. CNFPT, 2007, p.25.

¹³ Plusieurs textes de loi consacrent cette propriété publique sur les biens dont les personnes publiques en sont titulaires : l'article 53 de la loi foncière, article 3 de la loi relative aux hydrocarbures, etc.

¹⁴ Article 10 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, in *J.O. RDC.*, n° spécial, 1^{er} décembre 2004.

¹⁵ C'est le cas des biens affectés à l'usage d'un service public (par ex. la FIKIN), et certaines dépendances affectées à l'usage de tous notamment une route, une place publique (ex. Place des évolués).

aménagement indispensable¹⁶. Une fois considéré comme tel, le bien concerné sera soumis à un mode administratif particulier de gestion¹⁷.

Le domaine public en tant que support d'intérêt général dont la dégradation sera préjudiciable à leurs utilisateurs, sa gestion est commandée par un certain nombre de principes nécessaires pour la bonne administration des dépendances affectées au domaine public terrestre. En effet, le principe de la préservation et celui de la valorisation économique du domaine public en sont les principaux. A travers ce dernier principe, l'Administration a conçu l'idée de générer les revenus à tirer de l'utilisation des dépendances du domaine public dans le but notamment de faciliter leur entretien régulier¹⁸. Cela s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde de la satisfaction des besoins d'intérêt général par consolidation des moyens de l'administration destinés à cet effet.

Malheureusement, ces règles ne sont pas suivies par les autorités, en ce sens qu'il se remarque une anarchie, sinon un mauvais ordre qui ne dit pas son nom sur les voies publiques de la ville de Kinshasa, laissant pulluler des occupations privatives du domaine public terrestre autorisées par l'Administration sans titre légal. Bref, il s'est développé sur le domaine foncier public des marchés pirates, des empiètements illégaux, des emprises des routes par des constructions anarchiques, de bars et terrasses, des garages pirates jonchant les espaces publics, des kiosques qui entravent foncièrement la liberté de circulation des personnes¹⁹ ; laquelle situation reste inquiétante tant au regard des conséquences qu'elle occasionne qu'à sa légalité et sa régularité. Cependant, dans une démarche empirique, nous avons découvert, après recherches, que ces occupants illégaux du domaine public terrestre, particulièrement à Kinshasa, sont couverts par de titres qualifiés de « Autorisation provisoire d'occupation du domaine public de l'Etat accordée par les Bourgmestres », des « Contrats de location », etc.

Quid de ce titre, et quel en est le fondement légal ? Avant d'y arriver, il nous paraît impérieux de nous appesantir sur l'analyse des dispositions constitutionnelles et celles de la loi portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, qui nous aideront à élucider la gestion administrative du domaine public foncier de l'Etat en droit congolais. Une étude comparée de droit français pourra nous permettre d'avoir une idée sur la manière dont ce domaine est régi et géré.

1.1. La gestion du domaine foncier terrestre : lacune législative

En RDC, la gestion administrative des terres urbaines affectées à un usage public souffre d'une construction législative inachevée qu'il convient de démontrer.

En effet, il est à noter que la gestion du domaine public en général est prise en charge par la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour, mais uniquement en ce qui concerne l'application du principe du propriétaire-affectataire et l'une de ses dérogations qu'est la mutation domaniale²⁰.

La Constitution elle-même étant lacunaire, bien que n'étant pas à destination de régler cette question, le législateur de 2008 a semblé régler la question, mais de façon tâtonnée. En effet, la loi de 2008 sur les entités territoriales décentralisées prévoit un certain nombre de dispositions ambiguës et insuffisantes en matière de gestion du domaine public. Le Conseil urbain est, par exemple, chargé de délibérer sur les matières d'intérêt urbain, notamment sur les actes de désaffectation d'un bien du domaine public de la ville²¹. Le législateur se limite à consacrer les actes de désaffectation sans au préalable faire allusion à l'affectation.

Il s'en dégage que cette règle est générale à tous les types de biens du domaine public urbain sans distinction aucune, et que le Conseil urbain peut délibérer sur la désaffectation d'un bien du domaine public, acte qui a nécessairement une incidence sur les utilisations privatives du domaine concerné, en raison de la précarité de leurs titres. Cependant, aucune compétence n'est dévolue quant à l'affectation

¹⁶ J.-M. AUBY et alii, *Droit administratif des biens*, Paris, 7^{ème} éd. Dalloz, 2016, pp. 57-66

¹⁷ Articles 9, al. 2 ; 10, 55, al. 2 et 210, al. 3 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, *Op.cit.*

¹⁸ Lire à ce sujet M. Thewes et Th. Thibault, *Gestion du domaine public*.

¹⁹ Ce principe est à dégager à l'article 202, points 21 et 22 de la Constitution du 18 février 2006, *op.cit.*

²⁰ Article 202, point 21 de la Constitution du 18 février 2006, *op.cit.*

²¹ Article 11, point 7 de la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, *in J.O. RDC*, n° spécial, 10 octobre 2008.

dudit bien, car l'on ignore par l'acte de quelle autorité ce bien avait-il fait objet d'affectation. La loi ne dit rien à ce propos. Cette impasse législative piège le domaine foncier public quant à sa gestion.

Il ressort des dispositions de l'article 55 de la loi foncière que la gestion des terres affectées à un usage ou à un service public doit être réglée par une loi particulière, laquelle n'a jamais vu le jour. Ceci entraîne un vide quant aux actes de gestion que peuvent poser les autorités administratives, organe de décision des personnes publiques sous la propriété ou la gestion desquelles se trouvent les biens soumis à ce régime exorbitant de droit commun.

D'autant plus que de la gestion du domaine foncier public, doivent résulter les autorisations domaniales, il nous paraît important de nous interroger sur le fondement juridique des titres accordés par ces autorités dont le Bourgmestre, le Maire, Chef du quartier, ce qui va nous conduire à déterminer leur valeur juridique et leur valeur probante.

1.2. Fondement des autorisations domaniales

Il est à noter comme relevé supra que l'autorisation provisoire d'occupation conférée par ces autorités pour l'utilisation privative du domaine foncier public n'a pas de soubassement juridique. Cette autorisation est la consécration formelle et matérielle des pratiques anarchiques et illégales des autorités politico-administratives de la RDC. Pour ce faire, dans le corps desdites autorisations qu'elles accordent, elles se fondent sur le Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme au Congo belge.

Notons que les autorisations d'occupation provisoire du domaine public établi sur base du Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme sont dépourvues de tout fondement légal, surtout que ce texte de loi table sur des matières autres que celles relatives aux autorisations à donner pour occuper et utiliser à titre privatif le domaine public foncier de l'Etat.

Ces autorités politico-administratives, par leurs actes sur la gestion malencontreuse des terres affectées à l'usage de tous, ont accordé des titres illégaux et irréguliers d'utilisation privative du domaine foncier public à des particuliers qui, anarchiquement, les occupent en y érigeant même des constructions en matériaux durables (les maisons de commerces ou des négoce, des kiosques, des hangars, des bars) et que les étendues de leurs activités se prolongent jusqu'à la chaussée incorporant dans leurs mensurations les trottoirs et les caniveaux, en empiétant même de manière criante et ostensible l'emprise de l'Etat et auprès desquels lesdites autorités perçoivent, en contrepartie, le paiement annuel d'une redevance.

Il est à noter que pareille initiative relève de la compétence du collège exécutif urbain dont l'animateur se trouve être le maire de la Ville, au regard de l'article 41 de la loi sur les entités territoriales décentralisées.

De ce corps de texte, il ressort qu'aucune autorité urbaine, communale ou locale ne dispose des compétences claires et suffisantes d'accorder les autorisations domaniales des terres affectées à un usage ou à un service public, ni de les faire louer ou de les aliéner. Ainsi, il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'empirisme caractérise dès lors les administrations appelées à s'occuper de la question des autorisations domaniales à cause de la persistance des hésitations, de la disparité et du vide légal quant à la fois la question du fondement des titres octroyés et de leurs valeurs juridiques.

II. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC TERRESTRE

La gestion et l'utilisation des terres qui relèvent du domaine public de l'Etat sont appelées à un encadrement juridique. Les abus des pouvoirs et les agissements en dehors de toutes les compétences sont à éviter afin de sauvegarder l'ordre public matériel et extérieur sur lesdits espaces.

2.1. L'utilisation des terres affectées au domaine public terrestre

Le domaine public terrestre ou foncier de l'Etat peut être utilisé, soit par l'Administration elle-même conformément à sa destination normale, soit par les particuliers. Ainsi, nous parlerons de l'utilisation du domaine public de l'Etat par l'administration elle-même, par les particuliers, la pratique congolaise dans la gestion et l'utilisation de ce domaine public de l'Etat.

2.1.1. L'utilisation du domaine public de l'Etat par l'administration elle-même

Cette utilisation est conforme à la destination de son usage. A cet égard, l'administration possède sur le domaine public de l'Etat un droit similaire à la propriété, c'est une propriété de nature administrative qui doit céder devant les exigences de l'intérêt général. Cette propriété est dominée par l'idée d'affectation. En conséquence, les droits de la personne publique sur son domaine sont modifiés,

réduits ou accrus à certains égards en fonction de cette idée d'affectation. Tous les droits du propriétaire conciliables avec l'affectation à l'utilité publique subsistent à l'égard du domaine foncier public. Ses fruits ou produits proviennent des revenus comme des redevances pour occupation, taxes, péages, droits de pêche, comme du trésor trouvé sur le bien. Quant au jus abutendi, l'un des attributs de la propriété, il est fortement entraîné par l'inaliénabilité ou l'incessibilité du domaine public de l'Etat. Il faut se souvenir qu'une fois désaffectés, les biens tombent dans le domaine privé et peuvent alors être vendus.

Bien plus, le droit de propriété est accru par rapport à la propriété privée. Son imprescriptibilité absolue montre, par exemple, une propriété singulièrement accentuée. Le domaine public de l'Etat est protégé contre les délits et les infractions des tiers que le domaine du simple particulier. Les contraventions de voirie sont punies sévèrement et protègent le domaine public plus qu'il n'est protégé le domaine privé, car l'auteur de la contravention de voirie est passible d'une amende ainsi qu'à la réparation des dommages subis par le domaine. Sur ce domaine, les pouvoirs de police doivent s'exercer plus largement.

2.1.2. L'utilisation du domaine foncier public de l'Etat par les particuliers

Le domaine public est une propriété affectée à un objet d'intérêt général. Il peut être utilisé par les particuliers de deux manières complètement différentes, notamment les utilisations collectives, les utilisations privatives et à travers les dépendances affectées à un usage privatif.

2.1.2.1. Les utilisations collectives du domaine foncier public de l'Etat

Les utilisations collectives sont faites par le public, par les individus considérés comme éléments anonymes du public. Cette utilisation du domaine public est normale, en ce qu'elle est faite conformément à sa destination. C'est l'usage commun du domaine qui obéit d'abord au principe de la liberté, se déclinant par la liberté d'aller et de venir, la liberté du commerce et de l'industrie ; ensuite, au principe de l'égalité de l'usage, de la gratuité de l'utilisation collective²². De-là, découlent des droits pour les usagers. D'une part, cette utilisation doit être conforme à la destination des terres relevant du domaine foncier public de l'Etat. A cet effet, le propriétaire d'un bien affecté à un service public peut octroyer à une personne privée ou publique le droit de l'occuper afin qu'il y exerce une activité conforme à sa destination²³. Ces droits résident dans la possibilité de circuler librement et gratuitement sur les voies publiques. D'autre part, les riverains ont des droits particuliers que l'on nomme aisances de voirie et qui consistent en des droits de vue, de stationnement, d'écoulement des eaux. C'est ce que l'on appelle l'usage normal du domaine public de l'Etat. Le développement de l'automobilisme a provoqué des modes d'utilisation d'un aspect nouveau et la jurisprudence a reconnu à l'Administration des pouvoirs exceptionnels qui se placent à un triple point de vue.

En France, par exemple, les excès de vitesse sur les routes, la circulation des véhicules de poids lourds sont soumis à un régime d'autorisation préalable. En cas de dégradation, les administrés doivent réparer les préjudices causés, les communes peuvent soumettre le stationnement des véhicules à une redevance lorsqu'il dépasse une durée normale, les communes peuvent réglementer les points d'arrêt des entreprises privées de transport en commun en vue de protéger contre la concurrence leurs propres services publics de transport en commun²⁴.

2.1.2.2. Les utilisations privatives du domaine foncier public de l'Etat

Les autorisations privatives comportent une autorisation préalable individuelle, nominative donnée à une personne intuitu personae, qui ne peut pas être cédée à une autre personne par son titulaire. Elle constitue un lien personnel entre un individu déterminé et l'Administration. A cet effet, certaines dépendances peuvent faire l'objet d'utilisation privative par les particuliers. Ces utilisations privatives

²² Concernant la liberté d'aller et venir, il est à noter que la préservation de l'ordre public peut cependant limiter la liberté de circulation et donc d'usage du domaine public. Le législateur et l'Administration pourront ainsi soumettre à autorisation les conditions de cette circulation. La sécurité publique impose ainsi que la circulation automobile soit soumise à l'autorisation préalable que constitue le permis de conduire. Lire à ce propos Jean-Gabriel SORBARA, *Manuel de droit administratif des biens*, Paris, PUF, 2016, pp.136-145.

²³ *Idem*, p.135.

²⁴ Conseil d'Etat français, 5 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale.

nécessitent un titre particulier et ont un caractère temporaire et précaire. Elles résultent soit d'un acte administratif unilatéral, soit d'un acte bilatéral²⁵, une concession domaniale²⁶.

Il y a lieu de noter que les utilisations collectives ne donnent jamais lieu à des redevances au profit de l'Administration. Au contraire, l'utilisation privative du domaine n'est jamais gratuite, en ce sens que les particuliers peuvent ainsi acquérir sur le domaine public certains droits compatibles avec l'affectation. Cependant, l'administration est toujours libre de leur retirer ces droits, car précaires et révocables, en ce qu'il s'agit d'une utilisation anormale du domaine qui affecte.

2.2. L'empirisme, base favorable à l'illégalité et irrégularité

Voyons d'abord la constatation.

2.2.1. Constatation

En RDC, les occupations privatives du domaine public ne sont pas organisées, eu égard à l'absence d'une loi en matière de gestion et protection des propriétés des personnes publiques. Mais, l'on retrouve certaines traces de cette gestion dans les textes épars, dont dans la loi sur les entités territoriales décentralisées²⁷, etc. Au-delà de ce texte, l'on s'inspire de manière adaptée de la législation française pour comprendre le fonctionnement de la gestion domaniale. En effet, celle-ci est régie dans son exercice, au principe de la propriété-gestion selon lequel : « est gestionnaire d'un bien du domaine public, la personne publique qui en est propriétaire »²⁸. Toutefois, la gestion peut être transférée, voire mutée : l'on parle alors du transfert de gestion²⁹ et de la mutation domaniale³⁰.

A l'occasion donc de cette gestion, il est admis que toute personne désireuse d'utiliser, à titre privatif, une dépendance du domaine public peut bénéficier de l'octroi d'une autorisation de la part de l'administration et ce, dans le respect des conditions y relatives.

Pour utiliser à titre privatif le domaine foncier public de l'Etat, une triple condition doit être observée : le titre juridique, la compatibilité et le paiement d'une redevance. L'utilisation privative, même légale, n'en reste pas moins susceptible de porter atteinte au domaine public. C'est pour prévenir les atteintes que les titres juridiques pourraient être assortis de prescriptions particulières³¹. Donc, l'utilisation privative est subordonnée à l'accord préalable et formellement donné par les autorités administratives compétentes. Il en résulte un titre juridique habilitant un individu en particulier à utiliser à son profit une partie du domaine public³². Plus concrètement, ce titre peut être un acte individuel ou un contrat, selon l'étendue de la parcelle domaniale requise.

Cependant, en RDC, la pratique révèle des irrégularités, en ce sens que sont signés des contrats d'occupation entre l'administration et les individus pétitionnaires sur l'ensemble de dépendances du domaine public sans distinction aucune. C'est la pratique répandue dans la gestion de tous les domaines publics, sans dire que la procédure instaurée par les lois de la République n'est pas considérée. Nous assistons ainsi à des irrégularités criantes et redondantes.

En RDC, il est à relever que les occupations privatives du domaine foncier public de l'Etat entraînent diverses conséquences. A cet effet, signalons que le domaine public peut être réceptif de certaines activités des particuliers en vertu du principe de la valorisation économique le régissant. Il faut

²⁵ Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de Droit Administratif*, Kinshasa, éd. Mediaspaul, 2022, p.557.

²⁶ La concession domaniale est un contrat administratif par lequel l'autorité administrative concédante permet à un usager d'occuper une parcelle du domaine public à titre exclusif à temps, mais de façon précaire et révocable. Elle concerne des étendues plus ou moins grandes du domaine public pour y construire des ouvrages importants tels que les rails de tramways, les canalisations de services de distribution d'eau, d'électricité ou de gaz, les concessions d'aménagement et d'exploitation des plages, les ports de plaisance. Lire à ce propos Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de Droit Administratif*, op.cit., p.536.

²⁷ Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, in *J.O. RDC.*, n° spécial, 10 octobre 2008

²⁸ J.-M. AUBY et alii, *Droit administratif des biens*, op.cit., pp.106-107.

²⁹ Le transfert de gestion est une décision autoritaire que l'Etat opère pour s'attribuer, par une loi, la gestion d'un bien du domaine public, propriété d'une personne publique autre que lui. Lire l'article 202, 21° de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour.

³⁰ Toujours dans son autorité, l'Etat peut décider de transférer la gestion d'un domaine d'une personne publique à une autre.

³¹ GUILLET-LORENZI E. et TRAORE S., *Droit administratif des biens*, op.cit., p.99.

³² Idem, pp.98-99.

remarquer que les autorités congolaises se penchent d'autant plus à ce principe qu'elles cherchent à le concilier avec le principe de la préservation, mais dans bien des cas, dans l'illégalité. De nos jours, les dépendances du domaine public font l'objet d'une forte utilisation privative. Il en est ainsi du stade de martyrs, de l'esplanade du palais du peuple, de l'emprise du boulevard Lumumba³³ ainsi que de certaines routes dans la ville, de la multiplicité des panneaux publicitaires, etc.

Le constat est que la Ville de Kinshasa perd son beau paysage et sa beauté esthétique à côté des conséquences, telles que la multiplication des déchets de toute sorte, la pollution du sol et de l'air, la fluidité de transport est réduite ou, dans le cas extrême, disparaît dans plusieurs artères, ce qui est l'une des causes de nombreux embouteillages dans la Ville. Bref, l'ordre public en soi est pris au piège de la multiplicité d'activités sur les dépendances du domaine foncier public de l'Etat, dont les routes et les voies publiques.³⁴ Ainsi, il y a lieu de relever que beaucoup restent encore à faire dans la gestion des terres affectées à l'usage public en RDC et que cette situation ne saura être exclusivement réduite sans la prise d'une loi portant gestion et protection desdites terres.

2.2.2. Droit comparé

En France, les titulaires d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine de l'Etat possèdent un droit réel. En cas de retrait de l'autorisation avant leur terme prévu pour un motif autre que le non-respect de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé au prorata du préjudice qu'il a subi. Le droit réel peut avoir une durée variable, mais ne peut dépasser 70 ans.

De ce fait, qu'il s'agisse de concessions sur des plages au profit de tenanciers de cabines de bains ou qu'il s'agisse de la mise à la disposition du domaine pour un service de concession d'eau, de gaz et d'électricité, de publicité qui absorbent une partie de la voie publique, il y a toujours une redevance due à l'Administration. Ainsi, les utilisations privatives sont celles qui comportent une désignation nominative de l'occupant, une permission que l'Administration peut refuser, une redevance perçue au profit de l'Administration qui accorde la permission sollicitée.

Ces autorisations domaniales³⁵ concédées pour besoin d'une occupation privative comportent en faveur de leur titulaire un certain droit sur le domaine, droit qui n'est pas du tout semblable aux servitudes du droit privé, mais qui n'en est pas moins un droit d'une nature administrative opposable à tous, sauf à l'Administration qui agit dans un but d'intérêt public, car celui-ci passe devant l'intérêt du particulier titulaire de l'autorisation.

Ainsi, il existe trois sortes d'occupation privative du domaine foncier public de l'Etat en France : la concession, le permis de stationnement et la permission de voirie.

La concession : est une occupation contractuelle, elle suppose un contrat administratif, un contrat d'occupation du domaine public. Ce type de contrats administratifs par détermination de la loi, étant donné que leur contentieux relève de la juridiction administrative. Elle est le support d'une concession de service public.

Le permis de stationnement : est l'autorisation accordée par voie d'acte administratif unilatéral à un particulier de réaliser à titre privatif « une simple superposition à la voie publique ». C'est le cas, par exemple, des terrasses de cafés, des installations de forains, de camelots, de stationnement de taxis, d'autobus, de

³³ Violation flagrante de la loi par l'autorité de la Ville en autorisant l'occupation privative sur l'emprise du boulevard Lumumba : barbecue, parc, etc., au détriment du principe de la légalité d'occupation privative, de la condition de la compatibilité et du principe de l'opportunité d'autorisation.

³⁴ Voir l'Arrêté interministériel n° 0021 du 29 octobre 1993 portant application de la réglementation sur les servitudes, in J.O. RDC., n° spécial, 5 avril 2006. C'était un coup de canon dans le cœur du Kinois et des teneurs de ces activités. Mais, l'action de la Ville est fondée sur des textes clairs à ce sujet. Seulement, cette action semble sélective, ce qui laisse entendre que l'opération était déséquilibrée, dans ce sens qu'elle n'a pas tenu compte de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et n'a pas concerné toutes les violations retrouvées dans les dépendances du domaine public. Fort de ce constat, des mesures ont été prises par l'Hôtel de Ville de Kinshasa dans le cadre de l'opération Coups de poing par le communiqué du Gouverneur rendu public. L'opération a consisté en la démolition de toutes les constructions empiétant l'emprise publique ainsi que le déguerpissement des occupants de cette emprise et les objets y abandonnés : vendeurs, terrasses, garages, lavage-auto, cabines, véhicules abandonnés et autres objets, etc.

³⁵ Par autorisations domaniales, Félix VUNDUAWE et PELAKO et Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA opinent que « elles sont des actes administratifs unilatéraux autorisant un simple particulier à occuper une parcelle du domaine public à titre exclusif mais de façon précaire et révocable ad nutum ». Une telle utilisation privative implique deux choses : l'autorisation administrative et la perception d'une redevance. Lire à ce propos VUNDUAWE-et-PELAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *Droit administratif...*, op.cit., p.907.

kiosques à journaux. C'est l'autorité de police qui délivre l'autorisation. L'octroi de permis de stationnement est assimilable, par le juge administratif, à l'exercice d'un pouvoir de police.

La permission de voirie : comporte un aménagement, une installation dans la voie publique qui se trouve immobilière. Les permissions de voirie les plus importantes sont les installations des réseaux pour le gaz, l'eau, l'électricité, l'installation de pylônes, de rails. C'est le propriétaire du domaine qui délivre l'autorisation permission de voirie correspond aux occupations marquées par une certaine permanence. L'octroi de permis de voirie est assimilable par le juge administratif à l'exercice d'un acte de gestion.

Relevons à ce sujet que les autorisations de voirie, quels que soient leur forme ou leur objet, sont toujours attribuées à titre précaire et révocable.

2.2.3. Les dépendances affectées à un usage privatif

Il s'agit d'une utilisation individuelle et privative, non collective et anonyme. C'est le cas des halles et des marchés, des cimetières. L'occupation privative constitue l'usage normal du domaine, ce qui est différent de l'hypothèse précédente. Il sied de noter qu'il existe deux idées expliquant son régime : l'usage privatif et l'usage normal. L'usage privatif entraîne une autorisation administrative et une redevance. A cet effet, l'Administration n'a plus de pouvoir discrétionnaire pour refuser ou accorder l'autorisation. Elle peut seulement la réglementer. Elle ne peut refuser l'octroi d'une concession dans un cimetière à un administré qui s'est conformé au but normal et la réglementation.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il a été question de mettre en lumière avec un souci d'objectivité guidée par un sens critique la manière dont la gestion administrative et utilisations des terres relevant du domaine public en RDC et en France sont réglementées et pratiquées.

Nous avons relevé que la gestion des terres publiques relève du domaine de la loi. Les autorisations d'occupation provisoires établies, en RDC, par les Bourgmestres, les Maires, les Chefs des quartiers, des secteurs, et des chefferies ne disposent que des compétences légales ambiguës et insuffisantes au point que le fondement des titres administratifs émis au profit des particuliers pour l'utilisation exclusive d'une parcelle du domaine foncier public est peu clair.

Bien plus, les occupants privatifs qui y exploitent leurs commerces sur lesdits espaces publics n'observent aucune règle et sont à la base de l'inobservance du bon ordre, l'une des composantes traditionnelles de l'ordre public matériel et extérieur, en ce qu'ils occasionnent un désordre et un trouble à l'ordre public, car le bon ordre n'y est pas observé, alors qu'ils occupent à titre privé déjà lesdits espaces publics sans titre ni droit valides.

A l'instar du droit français, nous avons estimé, par une réflexion murie, qu'il y a lieu, de lege ferenda, d'adopter, en RDC, la loi particulière sur la gestion du domaine public foncier de l'Etat afin de mieux organiser la gestion administrative des espaces publics de l'Etat, en y apportant des modes de gestion très adéquate, dont la concession, le stationnement et le permis de voirie. Ce qui permettra, à coup sûr, de booster l'économie nationale et de sauvegarder l'ordre public qui est une nécessité, sinon un impératif pour la vie et la survie de la société humaine.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes officiels de droit congolais

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, JORDC, 52eme année, n°3, Kinshasa - 1er février 2011.
- Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat t les provinces, J.O.R.D.C., 49ème année, n° spécial, Kinshasa 10 octobre 2008.
- Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme.
- La loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, in *J.O. RDC.*, n° spécial, 1er décembre 2004.

II. Textes officiels de droit Français

- Code Général des Collectivités Territoriales Française.

- Code de la voirie routière Française.
- Code général de la propriété des personnes publiques.

III. Ouvrages

- AUBY (J.-M.) et alii, *Droit administratif des biens*, Paris, 7^{ème} éd. Dalloz, 2016.
- ALONI MUKOKO (Y.), *Droit civil des biens : Régime général des biens et régime foncier et immobilier*, Kinshasa, inédit, 2021.
- CAROLINE (M.) et LEGOUX (V.), *L'ordre public, étude de droit comparé*, Paris, éd., PUF, 2021.
- GRAWTIZ (M.), *Précis de méthodes en sciences sociales*, Paris, 11^{ème} édition, éd. Dalloz, 1994.
- GUILLET-LORENZI (E.) et TRAORE (S.), *Droit administratif des biens*, Paris, 1^{ère} éd. CNFPT, 2007.
- KALAMBAY LUMPUNGU (G), *Droit civil les biens, Volume I, Régime général des biens*, P.U.Z., Kinshasa, 1989.
- KANGULUMBA MBAMBI (V.), *Précis de droit civil des biens. Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2007.
- KIFWABALA TEKILAZAYA, *Droit civil les Biens, Tome I, les droits réels fonciers*, 2^{ème} édition, Kinshasa, Mars 2015.
- LAURENT RICHER, *Droit des contrats administratifs*, 8^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2012.
- MALGORN (B.), *Ordre public et pouvoirs territoriaux*, Archives de Philosophie du Droit, Paris, Tome 58, 2015.
- MBANGAMA LUMU (A.P.), *L'ordre public, dans sa notion et son ordonnancement juridique en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, éd. Carnit, 2017.
- MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), *Abrégé de Droit Administratif*, Kinshasa, éd. Mediaspaul, 2022.
- SHOMBA KINYAMBA (S.), *Méthodologie et épistémologie de la recherche scientifique*, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2013.
- SHOMBA KIYAMBA (S.), *Méthodologie et épistémologie de la recherche scientifique*, Kinshasa, éd. Presses de l'Université de Kinshasa, 2016.
- SORBARA (J.-G.), *Manuel de droit administratif des biens*, Paris, PUF, 2016.
- VUNDUAWE te PEMAKO (F.) et MBOKO D'JANDIMA (J.-M.), *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Paris, éd., Bruylant 2020.

