M.E.S., Numéro 143, Septembre – Octobre 2025
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, septembre - octobre 2025

CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DE LA RÉGLEMENTATION DE LA GESTION DU DOMAINE PRIVÉ IMMOBILIER (FONCIER)[1] DE L'ÉTAT À LA LUMIÈRE DE L'ŒUVRE PRÉTORIENNE DU JUGE ADMINISTRATIF CONGOLAIS

par

Arsène KATOLO KAMBADJA

Apprenant au 3ème cycle, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

La règlementation en vigueur du domaine privé immobilier (foncier) de l'Etat[2], plus précisément celle portant sur la reprise des biens abandonnés ou sans maître dans ledit domaine, et ce, à la lumière jurisprudentielle de la plus haute juridiction administrative de la République Démocratique du Congo, est un thème qui est revenu au cœur du débat en droit après que plusieurs arrêtés ministériels du Ministre des Affaires foncières sur cette question aient fait l'objet des procédures d'annulation devant le juge administratif, en l'occurrence le Conseil d'Etat, et que d'autres ont été simplement retirés par leur auteur.

Cet engouement pourrait s'expliquer aussi avec l'avènement spectaculaire et mouvementé de cette Haute juridiction de l'ordre administratif avec ses mécanismes des référés administratifs, et pourtant la justice administrative existe en République Démocratique du Congo depuis la nuit des temps.

Déjà sur base de ces considérations sommaires, les lecteurs pourront comprendre la teneur derrière le traitement d'un tel sujet et l'importance qu'il regorge dans le débat juridique. La présente analyse peint d'abord le tableau de l'état actuel de la règlementation, puis identifie ses problèmes et propose enfin des pistes de solutions.

Par ailleurs, loin de relever du droit administratif et du droit civil des biens classiques, voire du domaine de l'Etat, cette thématique tente de répondre aux préoccupations nouvelles du « droit administratif des biens[3] » nouvellement introduit dans le système Licence, Master et Doctorat.

Mots clés : *domaine privé immobilier (foncier), biens abandonnés ou sans maître, Conseil d'Etat*

Abstract

The regulations in force of the State Private Estate (Foncier) of the State, more specifically that relating to the resumption of abandoned or without masters in the said domain, and this, in the case law (jurisprudential light) of the highest administrative jurisdiction of the Democratic Republic of Congo, is a theme that has returned to the heart of the law debate after several ministerial decrees of the Minister of Land Affairs on this issue have been the subject of cancellation procedure before the administrative judge, in this case the Council of State, and others are simply withdrawn by its author.

This craze could be explained with the spectacular and eventful advent of this high court of administrative order, and yet administrative justice has existed in the Democratic Republic of Congo since the night of time.

Already on the basis of these summary considerations, readers will be able to understand the content behind the treatment of such a subject and the importance of it is full of legal debate. This analysis first painted the table of the current state of the regulations, then identifies its problems and finally offered solutions.

Furthermore, far from falling under administrative law and civil law of classical goods, even in the domain of the State, this theme is trying to respond to the new concerns of "administrative law of goods" newly introduced into the license, master and doctorate system.

Keywords : *Private real estate (land), abandoned or without master, State Council*

INTRODUCTION

La culture du respect des biens tant publics que privés relève du devoir citoyen de tous, sans exception. Le bradage du patrimoine immobilier (foncier) de l'Etat, la confiscation manu militari des biens des privés sous un prétexte prétendument légal qui cache plutôt des crimes d'Etat et autres fléaux sociétaux à observer,

[1] Les limites entre le foncier et l'immobilier prêtent souvent à confusion. Le foncier a été introduit dans la législation congolaise définitivement en 1973 pour différencier les autres immeubles avec le sol et le sous-sol qui, du reste, sont des immeubles par nature. Ainsi tantôt, nous parlerons de l'immobilier, tantôt du foncier sans pourtant autant dénaturer le vrai sens primaire du contenu de la problématique.

[2] La règlementation des différents domaines de l'Etat repose sur plusieurs textes juridiques éparpillés ici et là. Son analyse globale requiert du temps, de l'énergie et d'autres moyens nécessaires supplémentaires aux fins d'aboutissement aux résultats plus ou moins satisfaisants au profit de la communauté.

[3] Intitulé prôné, entre autres, par ALONI MUKOKO (Y.), professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa et membre de l'école du feu patriarche KALAMBAY LUMPUNGU, décédé ce jour, soit le 04 août 2023, peu avant l'écriture de ce projet d'article. E. Gillet-LORENZI (E.) et REAORE (S.) sont parmi les précurseurs de ces termes « droit administratif des biens ». Ainsi, à partir de cette expression nous nous efforçons de dégager et classifier (avec possibilité d'en trouver du contenu) d'autres expressions telles que : « Droit du contentieux administratif foncier, immobilier ou mobilier », « le contentieux administratif domanial », etc.

constituent des antivaleurs qu'il faille combattre à tout prix et de toute bonne manière parce que devant l'injustice, personne n'est en sécurité, même le bourreau.

Le Conseil d'Etat de la République Démocratique du Congo, comme fut d'ailleurs le cas de l'ancien juge administratif congolais (Cour Suprême de Justice), s'est vu inviter dans le débat par les victimes d'actes de spoliation. Ses statistiques grimpent du jour au lendemain en matière du contentieux d'annulation des décisions relatives à *la reprise des biens abandonnés ou sans maître dans le domaine privé immobilier (foncier) de l'Etat* prises par l'autorité nationale ayant les affaires foncières dans ses attributions.

Si la principale règlementation de la gestion du domaine privé foncier de l'Etat remonte aux souvenirs coloniaux et que son contour est très vaste, d'autant plus que, d'une part, l'analyse du domaine privé de l'Etat ne peut être dissociée à celle de son domaine public, et d'autre part, l'Etat à l'instar d'autres personnes physiques comme morales, de droit privé ou public, dispose d'un important patrimoine, qui comprend différents types de domaines répartis en public et privé, à savoir : Domaine mobilier, domaine immobilier et domaine foncier ; la règlementation de la procédure de reprise au domaine privé immobilier (foncier) de l'Etat des biens abandonnés ou sans maîtres remonte, elle, aux années 1974, période de la politique de zaïrianisation, avec la prise de l'Ordonnance n° 74-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et aux autres biens acquis par l'Etat par l'effet de la Loi. Et comme toute règlementation du secteur public de l'Etat, elle a un mobile déclencheur que nous découvrirons plus tard.

Cette Ordonnance précitée fut, cependant, abrogée en 1984 par celle n° 84-026 du 02 février 1984 portant abrogation de l'ordonnance n° Ordonnance n° 74-152 du 02 juillet 1974 pré-rappelée.

La présentation supra dévoile trois phases importantes de cette règlementation, c'est-à-dire la période d'avant 1974 (et ses problèmes ayant conduit à la prise de la première ordonnance), celle entre 1974 et 1984 (et tous les problèmes résultant de l'application du premier texte règlementaire susvisé jusqu'à son retrait) et enfin, la période après abrogation qui met en lumière particulièrement l'attitude du juge administratif congolais face aux décisions administratives se fondant sur un texte abrogé.

Pour des raisons méthodologiques, nous ne prendrons en compte que la période allant de 2006 à nos jours, laquelle consacre l'entrée en vigueur de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, qui consacre les juridictions de l'ordre administratif chapeautées par le Conseil d'Etat. Cette période est également proche de la mise en place effective du Conseil d'Etat qui connaît à ce jour de ce contentieux qu'on pourrait qualifier du contentieux administratif foncier et sa contribution prétorienne est indispensable à la précision à apporter sur l'état de la réglementation de ce secteur.

Qu'en sus, forcément un regard (approche) historique sera fait dans le rétro du passé, d'autant plus qu'il s'agit de l'Ordonnance n° 74-152 du 02 juillet 1974 qui réglementait ou réglemente peut-être encore ce secteur.

Par ailleurs, quid du problème[4] ? Théoriquement parlant, toutes les variétés de la notion « des biens » sont développées en droit civil, et ce, y compris les théories sur le res nullius (chose ou bien sans maître) et le res delictae (chose ou bien abandonné). À la différence du premier, le second est un bien qui avait au départ un maitre, mais qui, au fil du temps, est abandonné par ce dernier.

Comme dans toute société d'humains, la République Démocratique du Congo n'est pas épargnée par ce problème des biens sans maitre ou abandonnés et ce, dans le secteur public[5] comme le secteur privé. Ces lieux sont ou deviennent, entre autres, des réservoirs des crimes. D'où la nécessité impérieuse de leur règlementation.

En 1974, en pleine expansion de la politique de zaïrianisation, la RDC va se doter, dans son arsenal juridique, d'un texte régissant les biens abandonnés ou non mis en valeur et les autres biens acquis par l'Etat par l'effet de la Loi. Toutefois, ledit texte fut abrogé quelque temps après, soit en 1984 comme rappelé ci-dessus, mais curieusement il continue d'être évoqué pour fonder certaines décisions administratives.

Ainsi, il y a lieu de poser quelques questions qui taraudent l'esprit de plus d'un. Il s'agit, entre autres, de :

---

[4] Dans la démarche scientifique édictée par la doctrine dominante, le problème suppose ce que la majorité appelle la problématique qui, selon le petit Larousse illustré, le concept « problématique est un ensemble des questions qu'une science ou philosophie se pose relativement à un domaine particulier. C'est réellement la branche du savoir qui se préoccupe de recherche, la formulation et la classification systématique des problèmes à un domaine particulier de la connaissance soit de son ensemble ». Lire utilement FOULQUIE et JEAN, *Dictionnaire de philosophie*, Paris, PUF, 1958, p.612. Selon le petit robert, « la problématique constitue un ensemble des questions aux problèmes que pose le chercheur dans un domaine des questions aux problèmes sous analyse ». Lire aussi PETIT ROBERT, *Dictionnaire de langue française*, Paris, nouvelle édition, 1987, p.153.

[5] Le cas le plus illustrant est celui du bâtiment public situé sur l'avenue prince de liège devenu aujourd'hui, après sa réhabilitation, l'hôpital du cinquantenaire.

- quel est l'état actuel de la réglementation en la matière ?
- comment le Ministre des Affaires foncières motive-t-il aujourd'hui ses décisions prises en cette matière ? Pourquoi reporte-t-il certaines de ses décisions ?
- quelle est définitivement la position du juge administratif congolais sur les décisions prises par le Ministre des Affaires foncières en la matière et attaquées devant lui pour annulation ?

D'entrée de jeu, nous devons être sincères sur le flou et la cacophonie qui entourent le sujet jusqu'à ce jour.

Cependant, quelques avancées sur le plan judiciaire sont à saluer, car le juge administratif congolais estime aujourd'hui, de manière générale, que les arrêtés pris par le ministre des Affaires foncières n'ont aucun soubassement en droit congolais. Ainsi, ces décisions encourent valablement annulation, sauf vices de procédure pouvant coûter cher au requérant préjudicié.

Par ailleurs, le ministre des Affaires foncières ne retire pas certaines de ses décisions pour les mêmes raisons ci-dessus évoquées. Cependant, en exploitant en profondeur une de ses décisions de retrait d'arrêté ministériel, nous découvrirons dans les lignes suivantes ses motivations.

Telles sont les hypothèses[6] de ce travail, qui ne sont rien d'autres que des réponses provisoires que nous allons affirmer ou infirmer dans le corps du travail.

Cela dit, en commençant par une introduction et en se terminant par une conclusion, ce travail se divise en deux points. Dans la première partie, nous aborderons l'organisation de la réglementation ou du régime de la reprise au domaine privé foncier de l'Etat des biens abandonnés ou sans maîtres. La seconde partie, quant à elle, va porter sur l'état des lieux de la réglementation ou régime et la position prétorienne de l'ordre administratif en la matière.

I. ORGANISATION DE LA RÉGLEMENTATION OU DU RÉGIME DE REPRISE DES BIENS ABANDONNÉS OU SANS MAÎTRE DANS LE DOMAINE PRIVÉ FONCIER DE L'ÉTAT

Avant d'aborder l'analyse de l'organisation proprement dite de la réglementation sus-évoquée (C), cernons brièvement la notion doctrinale des biens abandonnés ou sans maître (A) et du domaine privé foncier de l'Etat (B).

1.1. La brève notion doctrinale des biens abandonnés ou sans maîtres

Le droit est une science de catégorisation et de classification, insiste toujours Dieudonné Kaluba Dibwa. Invoquer la notion des biens abandonnés ou sans maître, sans définir au préalable ce qu'on entend par un « bien », relèverait de la précipitation ou d'une démarche non méthodologique. Alors, quid du mot « bien » ?

1.1.1. Définition d'un bien

De manière générale et tout aussi classique en droit, un bien est une chose[7] qui est l'objet d'une propriété publique ou privée, soit les choses que l'on possède. En faisaient partie aux temps anciens les esclaves dans les pays où l'esclavage ou la traite de noirs a été admis.

Serge Braudo, dans son dictionnaire du droit privé[8], définit le mot « *bien* » comme « *une chose matérielle qui fait l'objet d'une appropriation privée ou publique* ».

Cette notion s'oppose à celle de « droits » qui sont des prérogatives immatérielles (des biens immatériels patrimoniaux). Mise au pluriel, l'expression « biens » englobe la totalité des meubles et immeubles appartenant à une personne publique ou privée.

Pour une personne physique ou morale, selon le cas, l'ensemble de ses biens et de ses droits et actions constitue son patrimoine, qu'Aubry et Rau qualifient d'un ensemble abstrait des droits et des obligations ou

---

[6] Pour voir la définition d'une hypothèse lire MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire, Kinshasa, Ed. CADICEC, 2004.

[7] Dans le langage courant, les termes « bien » et « chose » peuvent se confondre. Il n'est pas rare de voir le commun des mortels, voire les professionnels de droit, utiliser le terme « chose » à la place de bien et vice-versa. Dans un contexte simple ou normal, cette utilisation de ces termes ne cause aucun problème. Cependant, dans un contexte juridique, il est important d'utiliser chaque mot à sa place correcte. Donc, du point de vue juridique, il y a une nuance à faire entre les deux mots. On peut être tenté de dire que la chose est tout ce qui existe dans la nature matériellement hormis l'homme. Elle est une partie bien précise, bien délimitée du monde matériel et qui n'appartient à personne. Elle peut être désignée par un objet impersonnel, qu'on peut voir ou toucher.
L'idée qui la nuance avec la notion de « bien » est celle de l'appropriation, car comme nous allons voir ci-dessous, un bien est une chose matérielle qui fait l'objet d'une appropriation privée ou publique.

[8] BRAUDO (S.), Dictionnaire du droit privé, www.dictionnaire-juridique.com , consulté le 01 octobre 2023 à 11h33. Lire également à ce sujet, SIMLER (P.), TERRE (F.), *Droit civil : Les biens*, 9ème éd., Paris, Dalloz, 2014.
ATIAS (Ch.), *Droit civil - Les Biens*, 10ème éd., Paris, Litec – Editions du Juris-Classeur, 2009.

charges d'une personne. Il ressort de cette définition que les droits patrimoniaux sont des biens appréciables en argent[9].

1.1.2. Classification des biens et la place des biens abandonnés ou sans maître

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les biens désignent les choses susceptibles d'appropriation. Ces biens sont prescriptibles, cessibles, transmissibles, aliénables et peuvent faire l'objet de saisies.

En droit civil, les biens ont été classifiés. Sans entrer en profondeur dans le contenu de leur classification, il y a lieu de noter seulement que la classification principale est celle qui porte sur les biens meubles et les biens immeubles. Cependant, nous avons aussi d'autres classifications ci-après : les biens fongibles et ceux non fongibles ; les biens consomptibles et ceux non consomptibles ; les biens qui sont dans le commerce et ceux hors du commerce ; les droits réels et les autres droits patrimoniaux ; les biens ayant un propriétaire et ceux sans maître ni propriétaire.

Cette classification ne sort pas ex nihilo, il y a tout un intérêt qui se cache derrière, en ce sens que même la compétence du Tribunal dépend de la nature du bien selon que nous sommes en présence d'un bien mobilier ou immobilier.

Les biens sans maître sont des biens meubles ou immeubles susceptibles d'appropriation, mais dont le propriétaire a disparu ou est inconnu.

À titre d'exemple, sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens immobiliers faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (notion de la déshérence[10]).

1.2. Théorie classique sur le domaine privé foncier de l'Etat

L'Etat n'a pas que le domaine foncier, il a aussi le domaine privé. Déjà cette classification sommaire présente des intérêts particuliers non seulement dans l'appréhension et la compréhension des biens de l'Etat, mais aussi et surtout dans les effets et types de contentieux auxquels s'attendre en cas d'éventuels litiges.

L'Etat congolais a principalement deux domaines qui sont les domaines public et privé. Chaque domaine comporte des traits distincts ou, à l'inverse, peut présenter des éléments contraires.

Ces domaines s'adaptent aux types des biens qui existent en droit congolais. De ce fait, l'Etat a d'un côté le domaine public foncier, immobilier et mobilier (soit 3) et, de l'autre côté, le domaine privé foncier, immobilier et mobilier (soit 3 aussi). Par conséquent, nous pourrons être tentés de dire que l'Etat a six (6) domaines au total.

1.3. Organisation de la réglementation ou du régime de la reprise au domaine privé foncier de l'Etat des biens abandonnés ou sans maîtres.

Le régime juridique de la procédure de reprise au domaine privé foncier de l'Etat est ou était pris en charge par l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la loi. Ce texte de Loi organisait la procédure de reprise au domaine privé foncier de l'Etat desdits biens.

Cependant, dix ans après, soit en 1984, l'Etat, par l'entremise de l'Ordonnance n° 84-26 du 06 février 1984 portant abrogation de l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la Loi, avait mis fin au régime juridique instauré par la première Ordonnance de 74.

Toutefois, il sied de noter que cette Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur n'est pas à confondre avec celle n°74-148 du 02 juillet 1974 portant mesure d'exécution de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

Ce point comprendra deux sous-points dont le premier va tenter d'aborder le fondement, mieux la ratio legis de l'Ordonnance de 1974, et le second va se pencher sur les raisons de son abrogation totale.

1.3.1. Fondement de l'Ordonnance de 1974.

Suivant le rapport écrit fait au citoyen président de la République du Zaïre à l'époque, accompagnant le projet d'Ordonnance n° 84-26 du 06 février 1984 précitée, il sied de noter que cette ordonnance a été prise en raison du souci qui animait le Conseil législatif lors de l'adoption de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, de ne pas voir geler la circulation

[9] Lire utilement à ce sujet ALONI MUKOKO (Y.), *Droit civil : Les biens, notes polycopiées*, 2ème année académique 2014-2015, Faculté de Droit/Université Révérend KIM.

[10] En droit d'une manière générale, la déshérence est l'absence d'héritiers pour recueillir une succession qui est en conséquence dévolue à l'Etat. On parle dans ce cas des biens ou d'une succession en déshérence.

des biens par leurs propriétaires au mépris de l'intérêt général. Elle constituait en outre une soupape de sécurité contre les propriétaires qui ne respectaient pas la condition cumulative de l'occupation et de l'exploitation exigée par la même loi lors des cessions et concessions d'une terre faisant partie du domaine privé de l'Etat[11].

Loin d'imaginer les conséquences à venir sur la mauvaise application de ce texte de loi, le législateur de l'époque s'attelait juste à garantir une sorte de sécurité ou sécurisation des terres relevant du domaine privé foncier de l'Etat, à céder ou concéder.

Les motivations poussées valaient tout leur pesant d'or. Mais pourquoi un retrait aussi rapide et brutal ?

1.3.2. Raisons de l'abrogation de l'Ordonnance de 1974.

Malheureusement, poursuit le rapport, la difficulté de déterminer les critères objectifs de l'abandon, l'insuffisance et le flou de ceux prévus par cette ordonnance, la brièveté du délai d'opposition et l'inefficacité des mesures de publicité ont fait croire à une opinion tant nationale qu'internationale alarmée que ce texte ne visait qu'à une spoliation pure et simple des biens immobiliers des étrangers[12].

En outre, son application a créé de nombreuses fraudes. Maintes personnes, sans scrupules et de mauvaise foi, avec la complicité de l'Administration, s'en sont servi pour en déposséder irrégulièrement d'autres. De là sont issus les nombreux litiges pendants devant nos Cours et Tribunaux et mettant trop souvent en cause la responsabilité de l'Etat[13].

Le rapport insiste sur l'abrogation de ce texte, qui semble être le seul remède à une situation trop confuse.

Cette abrogation emportera (apportera) le retour au droit commun, c'est-à-dire que dans la nouvelle optique, un bien immobilier ne pourra être considéré comme abandonné qu'à l'expiration du délai de prescription acquisitive de 15 ans prévu par le Code civil. En attendant l'expiration de ce délai, le bien abandonné pourra être occupé et exploité mais à titre précaire, le propriétaire étant en mesure de le revendiquer à tout moment[14].

Cette motivation est loin d'être parfaite. À notre avis, cette motivation est critiquable en raison de sa conclusion. Il n'est pas nécessaire d'approfondir la critique (ce qui n'est pas l'objet principal de ce travail), mais le législateur aurait apparemment dû sanctionner le comportement contraire à sa décision. Cela aurait eu pour effet de décourager les personnes sans scrupule et de mauvaise foi.

Par ailleurs, dire qu'en attendant l'expiration de ce délai, le bien abandonné pourra être occupé et exploité mais à titre précaire, c'est trop vague. D'autant plus qu'une telle occupation précaire pour une période de 10 ans par exemple peut toujours engendrer un éventuel conflit. En plus, si en droit immobilier ou foncier congolais, on ne possède pas des immeubles[15] (acte torrens), à plus forte raison les détenir précairement ?

Toutefois, malgré cette abrogation, pourquoi le ministère continue à ignorer cette réalité juridique ? Il maintient en son sein une direction des biens abandonnés, fondée sur l'ordonnance de 1974, qui a été supprimée, bien que le texte l'abrogeant reste en vigueur jusqu'à preuve du contraire.

II. ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉGLEMENTATION ET DU RÉGIME, AINSI QUE DE LA POSITION PRÉTORIENNE DE L'ORDRE ADMINISTRATIF EN LA MATIÈRE

Après l'examen du fondement et des raisons de l'abrogation de l'Ordonnance de 1974, établir un état des lieux s'avère nécessaire (i) avant de donner la position jurisprudentielle du Conseil d'Etat, la plus haute juridiction de l'Ordre administratif (ii).

---

[11] Rapport du Commissaire d'Etat aux Affaires Foncières au citoyen Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, président de la République relatif à l'Ordonnance n° 84-26 du 06 février 1984 portant abrogation de l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la Loi, Journal Officiel n° Spécial 5 avril 2006, p.223.

[12] Surtout qu'aussitôt déclaré bien abandonné, aussitôt le ministre l'attribue à une autre personne, ce qui laisse à croire les non-dits d'une telle précipitation. Cfr les arrêtés évoqués ci-dessous.

[13] Rapport du Commissaire d'Etat aux Affaires Foncières au citoyen Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, op. Cit., p.223.

[14] Idem.

[15] KANGULUMBA MBAMBI (V.) note qu'« *en droit congolais, il est de principe qu'on ne possède pas les biens immobiliers, mais plutôt mobiliers. Car le simple fait de posséder (pouvoir de fait) un bien entraine des conséquences juridiques. La possession immobilière se trouve, en droit, protégée indépendamment de toute notion de propriété, c'est l'action possessoire. Pour les meubles, la possession joue un rôle décisif, ce qui veut dire que si certaines conditions sont remplies, le fait de posséder un meuble fait instantanément acquérir la propriété du meuble. La possession fait présumer la propriété* ». Vincent KANGULUMBA MBAMBI (V.), *Droit civil des biens*, notes polycopiées, 2ème année de graduat, Faculté de Droit/Université de Kinshasa, année académique 2014-2015.

2.1. Etat des lieux de la réglementation ou régime

Déjà dans les lignes précédentes, nous avons, de manière sommaire, annoncé que « *le régime juridique de la procédure de reprise au domaine privé foncier de l'Etat est ou était pris en charge par l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la loi. Ce texte de loi organisait la procédure de reprise au domaine privé foncier de l'Etat desdits biens.*

Cependant, dix ans après, soit en 1984, l'Etat, par l'entremise de l'Ordonnance n° 84-26 du 06 février 1984 portant abrogation de l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la Loi, avait mis fin au régime juridique instauré par la première Ordonnance de 74.

Depuis lors jusqu'à ce jour, aucun texte de loi existant ne constitue le fondement des décisions administratives du ministre des Affaires foncières en cette matière.

Il y a lieu de constater un vide légal, pour ne pas dire juridique, en la matière. Toute décision administrative prise par une autorité administrative en ce sens doit avoir un fondement légal.

Pire, au regard de nos recherches fouinées, dans la plupart des décisions du ministre des Affaires foncières prises en cette matière de reprise, ce dernier invoque, hormis d'autres textes, les deux ordonnances dont la deuxième abroge la première.

Tel est le cas de l'arrêté ministériel n°037/CAB/MIN/AFF.FON/GG/2007 du 19 mars 2007 portant annulation de l'arrêté ministériel n°321/CAB/MIN/AF.F-ET/2002 du 20 décembre 2002 portant déclaration des biens sans maître et reprise au domaine privé de l'Etat des 19 appartements PC 937 de la commune de la Gombe, Ville de Kinshasa.

En rapportant sa décision, le ministre a complètement ignoré la problématique liée au fondement légal, mieux juridique de son acte, mais a préféré se camoufler derrière le fait que « *même la non-conversion des certificats d'enregistrement ne peut justifier la reprise dans le domaine privé de l'Etat d'un immeuble, car la loi dite foncière n'a pas fixé de délai quant à ce* ».

Pire, dans son arrêté susmentionné, le ministre évoque au soutien de sa décision administrative un texte déjà abrogé. C'est une reconnaissance, quand bien même implicite, mais pas une ignorance. Cela traduit une forme d'illégalité criante et patente.

En lisant minutieusement ledit arrêté, on peut arriver à comprendre que la raison de ce report est plutôt politique que juridique dans le cas d'espèce.

Par ailleurs, il existe une légion d'exemples similaires de report, mais les aspirations restent plus politiques que juridiques dans le chef de l'autorité administrative. Tel est le cas de l':

- Arrêté ministériel n°038/CAB/MIN/AFF.FON/GG/2007 du 19 mars 2007 portant annulation de l'arrêté ministériel n° 053/CAB/MIN/AFF.F/2004 du 09 juin 2004 portant déclaration de « biens sans maître » repris au domaine privé de l'Etat de la parcelle n° 949 du plan cadastral de la commune de Limete, Ville de Kinshasa ;
- Arrêté ministériel n°040/CAB/MIN/AFF.FON/GG/2007 du 04 avril 2007 portant annulation de l'arrêté ministériel n° 052/CAB/MIN/AFF.F/2006 du 06 juillet 2006 portant reprise au domaine privé de l'Etat de la concession jadis occupée par la société « SOCOCOKI Sprl » située dans le quartier Funa et portant le n° 1362 du plan cadastral de la commune de Limete, Ville de Kinshasa.

Contrairement aux deux premiers arrêtés précités, dans ce dernier (2) l'autorité a pris le soin de ne point faire mention de l'ordonnance abrogée. S'agit-il là d'un oubli banal ou d'un cafouillage technico-juridique ? Toute réponse future contredira la position illégale de la décision du ministre et ne servira pas de base.

Par ailleurs, la rapidité avec laquelle les mesures de reprise au domaine privé foncier de l'Etat sont prises, l'injonction immédiate donnée par l'autorité au conservateur des titres immobiliers pour l'établissement de certificats d'enregistrement au profit des nouveaux maitres de mêmes concessions par lui désignés, notent avec clarté le caractère politiquement flou et le mystère qui entourent cette pratique qui a élu domicile dans notre pays depuis l'avènement de ce régime juridique.

Quid alors de la position du juge administratif congolais sur la question ? Comment cette position peut-elle contribuer à assainir ce terrain devenu lucratif pour des politiciens véreux (mieux assainir l'Administration publique) ?

2.2. Position prétorienne de l'ordre administratif sur la question de reprise au domaine privé foncier ou immobilier de l'Etat des biens sans maître ou abandonnés[16].

Sans qu'il soit nécessaire de présenter largement le juge administratif congolais, en particulier le Conseil d'Etat, il sied de noter brièvement qu'actuellement, le juge administratif congolais évolue parallèlement avec deux autres juges institués par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, mais avec des mécanismes juridiques de collaboration.

Le terme technique utilisé dans la Constitution pour désigner ces trois juges, c'est « l'ordre ». De ce fait, nous avons l'ordre constitutionnel (juge constitutionnel : ce qui n'est pas un ordre en soi selon la doctrine dominante en la matière), l'ordre judiciaire chapeauté par la Cour de cassation et l'ordre administratif coiffé par le Conseil d'Etat.

Les trois juges institués ainsi participent à l'œuvre du contrôle de l'administration publique. Chacun dispose d'une gamme variée de pouvoirs qui font de lui d'une manière ou d'une autre le juge de l'Administration.

S'agissant de l'ordre des juridictions administratives congolaises, ces juridictions peuvent être dégagées à la lumière de la Constitution susvisée et de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016.

Ces juridictions comprennent essentiellement le Conseil d'Etat (considéré comme la Cour suprême dudit ordre), les Cours administratives d'appel et les Tribunaux administratifs. Ces juridictions précitées sont celles de droit commun de l'ordre et à leur côté se trouvent les juridictions administratives spécialisées liées au juge administratif de droit commun par les voies d'appel ou de cassation.

Tels sont les cas de la Cour des comptes liée au Conseil d'Etat par voie de cassation conformément à la loi qui l'organise, des organes disciplinaires des organisations professionnelles (le Tribunal des pairs des journalistes) et des administrations publiques (la chambre disciplinaire nationale du Conseil Supérieur de la Magistrature). Parmi les juridictions administratives de droit commun, seul le Conseil d'Etat est à ce jour installé effectivement.

2.2.1. Position

Déjà avant l'avènement de la réforme ayant amené le Conseil d'Etat et de l'ordre administratif en 2006, le juge administratif congolais avait pris position claire et nette sur cette question.

En 1998, par son arrêt, la Cour Suprême de Justice siégeant comme juge administratif a déclaré et arrêté : « *N'est pas fondé, le moyen basé sur l'absence de pouvoir dans le chef du ministre qui a signé l'acte attaqué en ce sens que, alors que la parcelle litigieuse avait quitté le patrimoine privé de l'Etat, il n'avait aucun pouvoir pour exproprier le demandeur en annulation de son bien, puisque ayant constaté les illégalités dans l'arrêté portant déclaration d'abandon de la parcelle querellée, le ministre des Affaires foncières pouvait bien revenir sur sa décision pour signer un second arrêté annulant le précédent, d'autant plus que l'ordonnance n° 74-152 du 2 juillet 1974 relative aux biens abandonnés et sur laquelle s'est fondée l'autorité précitée pour prendre son premier arrêté était déjà abrogée par celle n° 84-026 du 02 février 1984* ».

Et le juge administratif susvisé d'ajouter : « *En effet, par son arrêté n°010/93 du 14 mai 1993, le ministre des Affaires foncières n'avait pas le pouvoir de déclarer bien abandonné la parcelle inscrite sous le n° 834 du plan cadastral de la commune de la Gombe, étant donné qu'au moment de la signature de l'acte contesté, la parcelle querellée était déjà couverte par un certificat d'enregistrement, volume A. 201 Folio 147, établi régulièrement le 30 septembre 1983 en faveur de l'intervenant* ».

« *En outre, l'acte de l'autorité susvisée s'est fondé sur l'ordonnance n°74-152 du 2 juillet 1974 relative aux biens abandonnés, qui est déjà abrogée par celle n° 84-026 du 2 février 1984* ».

Le Conseil d'Etat a également emboité le pas, malgré timidement et de manière moins explicite, dans son arrêt du 13 août 2023 sous RA 414 dont nous avons eu le privilège de lire et de reprendre le contenu que nous commenterons après.

Dans cet arrêt susvisé, le Conseil d'Etat a annulé la décision administrative du Ministre des Affaires foncières prise en cette matière de reprise, en se fondant sur un moyen tout autre que celui d'ordre public lié à l'illégalité criante de l'acte (l'absence du soubassement légal).

Ainsi, suivant cet arrêt, nous pouvons conclure que l'arrêté incriminé du ministre des Affaires foncières a été annulé par le juge administratif en se fondant sur un seul moyen parmi les quatre soulevés par le requérant, rendant l'examen des trois autres superflus.

[16] Lors de la rentrée judiciaire 2023-2024, Madame Marthe ODIO NONDE était revenu sur cette problématique, mais dans un autre volet. Discours de la Première Présidente du Conseil d'Etat à l'occasion de l'audience solennelle et publique de la rentrée judiciaire 2023-2024, Palais du peuple, lundi 30 octobre 2023.

Ce moyen, quand bien même ne répondant pas directement à l'objet interrogatoire de ce travail comme souligné ci-dessus, a conduit le juge administratif à annuler *l'arrêté ministériel n°189/CAB/MIN/AFF.FONC/2018 du 05 février 2018 du ministre des Affaires foncières portant reprise au domaine privé de l'Etat la parcelle n°10572 du plan cadastral de la commune de Ngaliema, Ville de Kinshasa* dont le fondement légal n'existe plus en droit congolais comme démontré ci-haut.

Nous confirmons à juste titre que, parmi les quatre moyens soulevés par le requérant (voir la requête qui gît dans le dossier), en plus de celui qui a suffi au juge administratif pour annuler l'arrêté, l'un des moyens concernait la légalité sur laquelle se fondait cet arrêté annulé.

Nous estimons modestement que, contrairement au premier juge administratif qui avait pris ouvertement position sur cette question, l'actuel a joué à la politique du passager clandestin, en entretenant délibérément un flou.

2.2.2. Suggestions

De par sa nature, l'Administration est une puissance qui bénéficie des privilèges exorbitants qui lui permettent, à même, de passer outre les décisions de justice.

Le comportement qu'affiche le ministre des Affaires foncières dans ce secteur est un exemple éloquent, d'autant plus que le juge administratif s'était déjà prononcé sur la question et continue jusqu'à présent de donner et préciser sa position.

De notre part, nous pouvons formuler nos suggestions à l'endroit, d'un côté, des autorités publiques, notamment le ministère des Affaires foncières comme autorité règlementaire (devant scrupuleusement se soumettre à l'autorité de la loi), et de la justice (le Parquet près le Conseil d'État devant jouer pleinement son rôle). De l'autre côté, ces mesures peuvent également être adressées aux particuliers, qui sont les premières victimes des actes « illégaux » des pouvoirs administratifs, en particulier ceux du ministre des Affaires foncières.

2.2.2.1. Ministère des Affaires foncières

L'autorité politico-administrative doit demeurer le plus légaliste possible, d'autant plus qu'elle est entièrement soumise à l'autorité de la loi. Si hier, l'administration était son propre juge, aujourd'hui, ses actes sont censurés par une justice adaptée et dont l'existence devrait positivement influencer l'attitude légaliste de ladite autorité.

Le ministère doit donc supprimer la direction relative aux biens sans maître, car elle n'a plus aucun soubassement légal selon le rapport accablant annexé au présent texte. À la limite, il pourrait garder cette direction, mais en lui attribuant un contenu tourné vers l'avenir, après la régularisation de son fondement légal par un projet de loi qui tiendrait compte des désidératas contenus dans le rapport susmentionné.

En résumé, il est impératif que le ministère s'approprie le rapport technique mentionné ci-dessus, afin de procéder à une répartition sur des bases solides et de minimiser les conséquences négatives.

2.2.2.2. Parquet près le Conseil d'Etat

Conformément à la loi organique n°16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, précisément aux articles 32, 134, 136, le parquet a reçu mission de veiller directement ou indirectement sur l'intérêt général, la protection et la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux des citoyens. À ce titre, le parquet peut saisir, par réquisitoire, une juridiction administrative à ces fins.

De ce fait, il est évident que les décisions manifestement illégales prises par l'autorité concernée en cette matière, à la fois, troublent l'ordre public, mettent en péril des droits et libertés de plusieurs citoyens et l'intérêt général. Le parquet, dans son essence classique, joue un rôle actif, pour ne pas dire répressif. De ce fait, il doit s'investir et prendre des mesures légales courageuses pour faire respecter la loi à l'égard de ceux qui évoluent en marge de celle-ci.

Autant il a joué des rôles prépondérants dans l'exécution « musclée » des décisions prises par le juge administratif de référé dans certains cas, autant le Parquet doit s'illustrer comme un véritable gardien de la ligne légale tolérablement infranchissable par qui que ce soit ou quoi que ce soit.

2.2.2.3. Particuliers

Ils constituent la catégorie la plus vulnérable. Pour la plupart des cas, nombreux sont ces particuliers-victimes des décisions administratives arbitraires et manifestement illégales. Le rapport Administration-particulier est un rapport déséquilibré, d'autant plus que l'Administration bénéficie des privilèges exorbitants.

. Par conséquent, il est recommandé aux particuliers de se conformer à l'Administration sur tous les points afin de ne pas contribuer à l'anarchie. Car, il est explicitement observable dans la société congolaise que

beaucoup de personnes se comportent en hors-la-loi et profitent de la désorganisation administrative pour gagner tel ou tel privilège jusqu'à ce qu'elles-mêmes tombent dans le piège.

CONCLUSION

Ce travail, loin de ressembler à une contribution élémentaire ou à un assemblage désordonné d'idées, est le fruit d'un parcours exigeant de recherches d'un sujet qui nous a tenu à cœur depuis de nombreuses années. Il est également loin de finir, en termes d'analyse et d'idées novatrices, avec cette présente brève présentation.

En fait, quand nous commençâmes, après avoir suivi les enseignements de droit administratif approfondi en DES/DEA, à nous intéresser davantage à la question, une inquiétude nous tenait l'esprit en ce que :Comment est-ce que le texte déjà abrogé continue à être appliqué, pire à causer des dégâts et à faire des ravages fonciers, même au nom du combat « de la reconstitution des biens fonciers et immobiliers de l'Etat » spoliés dans le passé ? Peut-on combattre une injustice par l'anarchie jusqu'au point de s'en prendre aux paisibles et les déposséder de leurs biens ?

Nous aurions dû comprendre si c'était un texte tombé en désuétude et réveillé par les circonstances nécessiteuses. Mais, il s'agit d'une abrogation bien motivée (motivation existante et annexée). Celle-ci, à la différence de la caducité[17], est un anéantissement total ou partiel pour l'avenir d'un texte de loi.

Donc, cette conclusion est un appel interrogatoire, une nouvelle brèche qui s'ouvre sur la question : de lege lata au lege feranda de la problématique épineuse de la reprise au domaine privé foncier de l'Etat des biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la Loi.

BIBLIOGRAPHIE

A. Textes officiels

- Constitution 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 République Démocratique du Congo, 52ème année, Journal Officiel, Numéro spécial, 5 février 2011.
- Loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, J.O. RDC, 18 octobre 2016, n° spécial, col. 1.
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par la Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, Journal Officiel, numéro spécial, 5 avril 2006.
- Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ, in *journal officiel* de la République du Zaïre, n°7, 1er avril 1982.
- Ordonnance n° 84-26 du 06 février 1984 portant abrogation de l'Ordonnance n°72-152 du 02 juillet 1974 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et autres biens acquis à l'Etat par l'effet de la Loi, Journal Officiel, numéro spécial, 5 avril 2006.
- Ordonnance n° 19/001 du 10 janvier 2019 portant Règlement intérieur du Conseil d'Etat, JORDC, n° spécial du 19 janvier 2019.

B. Ouvrages

- CISLARU (G.) et alii, *L'Ecrit Universitaire en pratique*, 2ème Edition, De Boeck, Bruxelles, 2011.
- IBULA TSHATSHILA (A.), *Droit de l'organisation et de la compétence judiciaires*, Tome I, 3ème éd., Editions TERABYTES, Kinshasa, 2015.
- KATUALA KABA KASHALA et YENYI OLUNGU, *Cour suprême de justice : historique et textes annotés de procédure*, Kinshasa, Edition Batena Ntambwa, 2000.
- GODFRIN (P.) et DEGOFFE (M.), *Droit administratif des biens*, Armand Colin, 8ème édition, 2007.
- OMEONGA TONFOMO (B.), *Le droit du contentieux administratif congolais*, tome 1, les juridictions administratives, Kinshasa, Editions Hans Kelsen, 2021.
- SHOMBA KINYAMBA (S.), *Méthodologie et Epistémologie de la Recherche Scientifique*, PUK, Kinshasa, 2014.

C. Jurisprudence

- Décision de la Cour suprême de justice congolaise rendue le 31 août 1998 : Cour suprême de justice de la République démocratique du Congo, 31 août 1998, APONGA BATU-E-NKUMU, R.A 331/339.
- Décision du Conseil d'Etat (arrêt) rendue le 13 août 2023 sous RA 414.

[17] Nous tenterons de dire que la caducité en droit est la sanction, mieux le sort qui frappe un acte régulièrement formé mais qui perd, postérieurement à sa conclusion, un élément essentiel à sa validité.