



DECISION N° 003/DCC/SVA/18 DU 3 OCTOBRE 2018

**SUR LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 13, 16
ET 29 DE LA LOI N° 21-2018 DU 13 JUIN 2018 FIXANT LES REGLES
D'OCCUPATION ET D'ACQUISITION DES TERRES ET TERRAINS**

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie par requête non datée, enregistrée le 4 septembre 2018 à son secrétariat général sous le numéro CC-SG-003, par laquelle monsieur NGOMA Mathieu demande à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnels les articles 13, 16 et 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ;

Vu la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ;

Vu le décret n° 2003 – 235 du 22 août 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-681 du 29 mai 2012 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-972 du 17 septembre 2012 portant nomination d'un membre de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-973 du 17 septembre 2012 portant nomination du président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-974 du 17 septembre 2012 portant nomination du vice-président de la Cour constitutionnelle ;



Vu le décret n° 2015-822 du 6 août 2015 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2004 – 247 du 28 mai 2004 portant nomination du secrétaire général de la Cour constitutionnelle ;

Vu la décision n° 002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018 sur le recours en inconstitutionnalité de l'article 16 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

I. SUR LA COMPETENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Considérant qu'aux termes de l'article 175 alinéa 2 de la Constitution, la Cour constitutionnelle « est juge de la constitutionnalité des lois... » ;

Considérant que la requête de monsieur NGOMA Mathieu est ainsi libellé : « Recours en inconstitutionnalité contre les articles 13, 16 et 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains » ; que le requérant demande, donc, à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité des articles 13, 16 et 29 de la loi précitée ; qu'il s'ensuit que la Cour constitutionnelle est compétente.

II. SUR LA REGULARITE DE LA SAISINE

Considérant qu'aux termes de l'article 180 alinéa premier de la Constitution, « Tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités » ;

Considérant qu'en l'espèce, monsieur NGOMA Mathieu saisit la Cour constitutionnelle par voie d'action, au moyen d'une requête, aux fins de faire déclarer inconstitutionnels les articles 13, 16 et 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ; que la saisine est, par conséquent, régulière.



III. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE

Considérant qu'aux termes de l'article 43 de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, « La Cour constitutionnelle est saisie, à peine d'irrecevabilité, par requête écrite adressée à son Président et signée par le requérant » ; que l'article 44 alinéa premier de la même loi organique précise que « La requête aux fins de recours en inconstitutionnalité contient, à peine d'irrecevabilité, les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession et adresse du requérant et doit être explicite en ce qui concerne l'acte ou la disposition dont l'inconstitutionnalité est alléguée et la disposition ou la norme constitutionnelle dont la violation est invoquée » ;

Considérant que la requête écrite et signée de monsieur NGOMA Mathieu est adressée au président de la Cour constitutionnelle ; que ladite requête permet l'identification et la localisation du requérant ; qu'elle est explicite en ce qui concerne les dispositions dont l'inconstitutionnalité est alléguée, savoir les articles 13, 16 et 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, et la norme constitutionnelle dont la violation est invoquée, en l'occurrence l'article 23 alinéa premier de la Constitution ; que sa requête est, donc, recevable.

IV. SUR LA CONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 13, 16 ET 29 DE LA LOI N° 21-2018 DU 13 JUIN 2018 FIXANT LES REGLES D'OCCUPATION ET D'ACQUISITION DES TERRES ET TERRAINS

A. SUR LA CONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 13

Considérant que le requérant expose que l'article 13 de la loi sus citée dispose que « Tout lotissement, toute cession, toute donation entre vifs, ou de façon générale, toute mutation ou tout transfert de propriété portant sur les terres coutumières reconnues par l'Etat, ne peut s'effectuer qu'après l'immatriculation de celles-ci » ; que, selon lui, cette disposition, qui impose des restrictions qui ne sont pas celles généralement admises, est une atteinte au droit de propriété tel que prévu par l'article 23 de la Constitution ;

Qu'il indique que le droit de propriété n'a de sens que lorsque les prérogatives attachées à ce droit, à savoir le droit d'user, de jouir et de disposer librement de son bien dès lors qu'il est établi que l'on est propriétaire, sont pleinement exercées ;



Qu'à cet égard, et toujours selon le requérant, l'article 10 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précitée dispose bien que « Les détenteurs des terres coutumières qui les font reconnaître par l'Etat acquièrent, de plein droit, la qualité de propriétaire terrien » ;

Qu'en subordonnant l'exercice du droit de propriété des propriétaires terriens à la formalité d'immatriculation, l'article 13 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains n'est, conclut-il, pas conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution du 25 octobre 2015 en son article 23 alinéa premier ;

Considérant qu'aux termes de l'article 23 alinéa premier de la Constitution, « Les droits de propriété et de succession sont garantis » ;

Considérant qu'à cet égard, l'article 125 alinéa 2 de la même loi fondamentale, en son 14^{ème} tiret, dispose que « La loi fixe également les règles concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ; qu'aux termes du 18^{ème} tiret du même article 125 alinéa 2, « La loi fixe également le régime domanial et foncier » ;

Considérant que le législateur avait édicté la loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière ainsi que la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier pour encadrer et indiquer la façon dont chacun peut user, jouir et disposer des biens fonciers sur lesquels il prétend avoir des droits ; qu'il a, suivant l'article 13 de la loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière au Congo, prescrit que « Le titre foncier est définitif et inattaquable... » ; qu'il a, par ailleurs, à travers l'article 7 alinéa 2 de la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier, précisé que « La garantie du droit de propriété sur les sols ainsi que celle des autres droits réels résultent de leur immatriculation... » ; qu'aux termes de l'article 8 de la même loi, le titre foncier confère à son titulaire des droits définitifs, intangibles et inattaquables ;

Considérant que ce que le requérant entend par « restrictions » constitue, plutôt, un encadrement juridique, un ensemble de règles qui intègrent le régime de la propriété foncière, tel que prévu par les 14^{ème} et 18^{ème} tirets de l'article 125 alinéa 2 de la Constitution du 25 octobre 2015, que le législateur a pour mission de déterminer à l'effet de donner corps à la garantie constitutionnelle du droit de propriété ;

Considérant qu'en subordonnant ainsi la libre disposition des terres et terrains à leur immatriculation, le législateur, régulateur de la propriété, tient, objectivement, compte de la fragilité que représente tout transfert de propriété foncière par une



personne dont les droits sur ladite propriété ne sont assis que sur des pièces révocables ;

Considérant que le droit positif congolais reconnaît, au-dessous du titre foncier qui confère à son titulaire des droits définitifs, intangibles et inattaquables, des documents qui, en raison de ce qu'ils lui sont de rang inférieur, constituent des titres précaires et, de ce fait, révocables dès lors qu'ils sont en concurrence avec un titre foncier portant sur une même propriété foncière ;

Considérant que le caractère précaire des documents autres que le titre foncier confère à leurs titulaires des droits aussi précaires et révocables que les documents qui les constatent ; que, dès lors, disposer librement de la propriété foncière alors que les droits y afférents reposent sur un document précaire est une source d'instabilité juridique qui, ne concourant pas à la garantie constitutionnelle de la propriété, suffirait plutôt à l'éroder ;

Considérant que s'il est admis que la propriété foncière est le droit d'user, de jouir et de disposer des espaces de terres ou de terrains de la manière la plus absolue, c'est à la condition qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements ;

Considérant que les restrictions légales critiquées par le requérant sont prescrites de façon temporaire et proportionnée dans le dessein justifié de s'assurer de la sécurité juridique des transactions portant sur les espaces de terre, ce, au regard de nombreux litiges et conflits sociaux occasionnés par le phénomène de superposition des ventes portant sur les mêmes propriétés foncières ; que le législateur, régulateur de la propriété, est, donc, à cet égard et au vu de l'intérêt général, fondé à l'encadrer ; qu'en procédant de la sorte, le législateur, contrairement aux allégations du requérant, n'a en rien imposé des restrictions qui dépasseraient celles généralement admises et qui seraient de nature à porter atteinte au droit de propriété tel que protégé par l'article 23 alinéa premier de la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 13 critiqué n'est pas contraire à l'article 23 de la Constitution.

B. SUR LA CONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 16

Considérant que le requérant rappelle que l'article 16 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains dispose : « Pour la constitution des réserves foncières de l'Etat nécessaires à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social, une rétrocession de dix pour cent (10%) de la superficie des terres ou terrains reconnus est faite à l'Etat par les propriétaires terriens.



« L'immatriculation d'office des terres coutumières par l'Etat conformément aux lois et règlements en vigueur, donne droit à une rétrocession à l'Etat, au titre des frais cadastraux et de création du titre foncier au profit des propriétaires terriens, de cinq pour cent (5%) de la superficie des terres reconnues » ;

Que, selon lui, on peut constater que la contradiction entre les dispositions constitutionnelles et celles de la loi ordinaire précitée est évidente et flagrante ; qu'il soutient que l'article 16 énonce, exactement, une règle à l'opposé de la règle constitutionnelle en ce qu'il dispose que l'Etat a le droit de s'approprier, sans contrepartie, d'office et d'autorité, le dixième de la propriété de tout citoyen qui se présenterait devant lui pour faire constater et reconnaître son droit de propriété sur des terres réputées coutumières ;

Que les dispositions de l'article 16 de la loi en cause constituent une atteinte grave au droit de propriété et que leur caractère arbitraire ôte, affirme-t-il, à l'Etat congolais son rôle de protecteur des droits des citoyens ;

Qu'il indique que l'Etat, en tant que puissance publique, dispose déjà d'un dispositif légal et réglementaire ci-après pour se constituer des réserves foncières destinées aux besoins d'intérêt général : la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat, en ses articles 24 et 30 ; la loi n° 11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; le décret n° 2011-551 du 17 août 2011 portant classement des terrains ruraux attenants aux emprises des autoroutes et des routes nationales et départementales, en ses articles 1, 2 et 5 ;

Considérant, donc, qu'il est constant que le requérant critique l'article 16 en ses deux alinéas ;

- Sur l'alinéa premier de l'article 16

Considérant que cet alinéa de l'article 16 a déjà fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité ; que, y donnant suite, la Cour constitutionnelle a, par décision n° 002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018, déclaré cette disposition inconstitutionnelle en raison de ce qu'elle ne prenait nullement en compte l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité prévue à l'article 23 alinéa 2 de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 181 alinéa 2 de la Constitution, « Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers » ;



Considérant qu'aucun changement de circonstances de fait ou de droit n'est établi pour incliner la Cour constitutionnelle à revenir sur la décision précitée ; qu'il sied, en conséquence, de rejeter la demande tendant à faire déclarer inconstitutionnel l'article 16 alinéa premier de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains et de renvoyer le requérant à se référer à ladite décision.

- Sur l'alinéa 2 de l'article 16

Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la Constitution, « Les 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 » ;

Considérant que la garantie constitutionnelle du droit de propriété ainsi énoncée n'est pas incompatible avec le régime de l'immatriculation qui, bien au contraire, concourt, plutôt, à la réalisation de cette prescription constitutionnelle ;

Que, dans ces conditions, l'immatriculation obligatoire des propriétés foncières reconnues, prévue à l'article 15 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, est justifiée tant au regard de l'article 23 précité que du 14^{ème} tiret de l'article 125 alinéa 2 de la Constitution qui investit le législateur du pouvoir de déterminer le régime de la propriété ; qu'ainsi, à défaut d'immatriculation volontaire par tout détenteur des terres coutumières, l'Etat est fondé à y procéder, ce, dans l'intérêt de la garantie du droit de propriété ;

Considérant que l'immatriculation d'office expose l'Etat à divers frais dont il est en droit de prétendre à la contrepartie ;

Considérant qu'à cette fin, le législateur a, souverainement, opté pour une compensation en nature de cinq pour cent (5%) de la superficie des terres reconnues qui ne saurait être regardée comme une expropriation déguisée ; que l'alinéa 2 critiqué de l'article 16 institue, en effet, un mécanisme juridique autonome qui tient compte du caractère obligatoire de l'immatriculation, aspect fondamental de la garantie constitutionnelle de la propriété, de la spécificité et de la superficie des terres en cause et du pouvoir économique de leurs détenteurs ;

Considérant qu'il suit de tout ce qui précède que l'alinéa 2 critiqué de l'article 16 n'est pas contraire à l'article 23 de la Constitution.



C. SUR LA CONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 29

Considérant que le requérant rappelle que l'article 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains dispose : « Tout titre de propriété autre que le titre foncier est un titre précaire.

« Sont considérés comme titres précaires de propriété :

« - le permis d'occuper ;

« - le contrat de cession ;

« - l'arrêté de reconnaissance des terres coutumières ou tout autre document susceptible de rapporter le caractère précaire de l'occupation d'une propriété foncière » ;

Qu'il fait observer que la propriété se définit comme le droit d'user, de jouir et de disposer de quelque chose de façon exclusive et absolue sous les seules restrictions de la loi, tandis que, poursuit-il, le titre de propriété ou acte de propriété est un acte qui prouve la qualité de propriétaire, définit précisément le bien objet de la propriété et permet de démontrer que l'on est propriétaire d'un bien quel que soit le mode d'acquisition ;

Que, dès lors, s'interroge-t-il, sur quel fondement le titre foncier peut-il être considéré comme unique source de la propriété ?

Qu'il indique que la notion de précarité suppose que les citoyens congolais non titulaires de titre foncier ne sont pas juridiquement propriétaires de leur patrimoine foncier et ne seraient que des occupants et des propriétaires dont les droits sur les biens fonciers sont, essentiellement, révocables par l'Etat ;

Qu'autrement dit, explique-t-il, l'Etat peut s'approprier toute propriété de n'importe quel citoyen en invoquant, tout simplement, la révocabilité de leurs droits assis sur des titres précaires ;

Que la reconnaissance, la garantie et la protection du droit de propriété dans toute sa plénitude sont, dans l'ordre juridique congolais, d'origine constitutionnelle de sorte que, selon lui, la contestation éventuelle d'un droit de propriété ne peut se faire que devant les instances habilitées et suivant les procédures bien établies ;

Que, dans ce sens, une loi ordinaire quelconque ne peut ni en contester la portée ni la limiter en créant des concepts juridiques « indéfinissables du genre titre précaire de propriété » ;



Considérant que l'article 23 alinéa premier de la Constitution dispose que « Les droits de propriété...sont garantis » ;

Considérant, par ailleurs, qu'il résulte de l'article 125 alinéa 2 de la même loi fondamentale, en ses 14^{ème} et 18^{ème} tirets cités supra, que le législateur est habilité à édicter des règles relatives au régime de la propriété foncière ;

Considérant que le droit positif congolais instaure une hiérarchisation des pièces ou documents de nature à rattacher une personne à une propriété foncière en qualité d'occupant ou de propriétaire ; qu'au sommet de cette hiérarchie, le titre foncier est le seul de ces documents à être définitif, inattaquable et à conférer, ainsi, des droits tout autant définitifs et intangibles à son titulaire ; que cela n'est pas le cas des autres pièces qui, n'étant pas définitives et inattaquables comme le titre foncier, sont, pour cette raison, désignées par titres précaires qui confèrent des droits tout aussi précaires à leur titulaires ; qu'il est, ainsi, évident qu'un titre précaire, inférieur par définition à un titre définitif et inattaquable qu'est le titre foncier, est révocable dès lors que les deux pièces renseignent sur des droits concurrents ; qu'à travers l'article 29 critiqué, le législateur ne fait que tirer les conséquences du dispositif juridique congolais en la matière ; que le requérant est, sur ce grief, mal fondé à soutenir que le législateur considère que le titre foncier est l'unique source de la propriété car cela ne résulte nulle part des énonciations de l'article 29 critiqué ; que, quoi qu'il en soit, l'Etat, comme tout justiciable, ne peut alléguer le caractère révocable des droits sur un bien foncier que s'il y oppose un titre supérieur ou un titre définitif attestant de ses droits sur le même bien, la question de la propriété devant se régler, avant tout, devant les juridictions compétentes par la production des preuves de nature à établir, à l'issue d'une procédure contradictoire, que l'on a des droits à faire prévaloir sur une propriété foncière ;

Considérant qu'à travers la disposition critiquée, et contrairement aux allégations du requérant, le législateur ne prévoit nullement la spoliation, par l'Etat, des citoyens qui ne seraient que détenteurs de titres précaires de propriété sur des biens fonciers sur lesquels ils prétendent avoir des droits ; qu'il ne procède, non plus, à « la contestation de la portée du droit de propriété » ni, abusivement et arbitrairement, à sa « limitation » ;

Considérant que, de tout ce qui précède, l'article 29 critiqué ne met nullement en cause la garantie constitutionnelle de la propriété ; qu'il n'est, donc, pas contraire à l'article 23 alinéa premier de la Constitution.



DECIDE :

Article premier – La Cour constitutionnelle est compétente.

Article 2 – La saisine de la Cour constitutionnelle est régulière.

Article 3 – La requête de monsieur NGOMA Mathieu est recevable.

Article 4 – Les articles 13, 16 alinéa 2 et 29 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d’occupation et d’acquisition des terres et terrains ne sont pas contraires à l’article 23 de la Constitution.

Article 5 – La demande tendant à faire déclarer inconstitutionnel l’article 16 alinéa premier de la loi précitée est rejetée et le requérant est renvoyé, en conséquence, à se référer à la décision n° 002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018, par laquelle la Cour constitutionnelle s’est prononcée sur la constitutionnalité de l’alinéa premier dudit article.

Article 6 – La présente décision sera notifiée au requérant, au président du Sénat, au président de l’Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre en charge des affaires foncières et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle en sa séance du 3 octobre 2018 où siégeaient :

Auguste ILOKI
Président

Pierre PASSI
Vice-président

Thomas DHELLO
Membre

Marc MASSAMBA NDILOU
Membre

Jacques BOMBETE
Membre

Delphine EMMANUEL ADOUKI
Membre



Jean Bernard Anaël SAMORY
Membre

Justin BALLAY-MEGOT
Membre

Antonin MOKOKO
Secrétaire général