



DECISION N° 005DCC/SVA/19 DU 06 JUIN 2019

**SUR LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 3, 8, 10,
12, 13, 15, 18 ALINEA 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 ET 54 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, en date, à Brazzaville, du 24 avril 2019 et enregistrée le 08 mai 2019 à son secrétariat général sous le n° CC-SG 004, par laquelle mesdames NGAMBIO Thérèse Lydie, KIKOUNOU Henriette et monsieur MALONGA Léonard Hippolyte demandent à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnels les articles 3, 8, 10, 12, 13, 15, 18 alinéa 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 et 54 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 la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones ;

Vu le décret n° 2018-452 du 14 décembre 2018 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018-456 du 15 décembre 2018 portant nomination du président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018-457 du 15 décembre 2018 portant nomination du vice-président de la Cour constitutionnelle ;



Vu le décret n° 2018 – 479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018 – 458 du 15 décembre 2018 portant nomination du secrétaire général de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018 – 459 du 15 décembre 2018 portant nomination du secrétaire général adjoint de la Cour constitutionnelle ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les requérants allèguent que les dispositions combinées des articles 3, 8, 10, 12, 13, 15, 18 alinéa 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 et 54 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précitée violent les articles 16, 23, 27 de la Constitution, 21 alinéas 1 et 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981 et 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ;

Que les dispositions en cause portent atteinte aux droits de propriété et de succession des propriétaires fonciers coutumiers et à ceux de leurs acquéreurs en ce qu'elles interdisent l'exercice desdits droits, les suppriment et déposèdent d'office leurs titulaires de leurs biens ; qu'elles portent, également, atteinte à la liberté d'association ;

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 les requérants ont intitulé, comme ci-après, leur acte de procédure : « Requête aux fins de recours de constitutionnalité de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains » ;

Considérant qu'il s'agit, au regard de cet acte de procédure, d'un recours qui tend à faire contrôler la constitutionnalité de ladite loi, en certaines de ses dispositions, car les requérants déclarent, expressément, déférer « aux fins d'annulation pour inconstitutionnalité... les dispositions des articles 3, 8, 10, 12, 13, 15, 18 alinéa 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 et 54 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains » ; 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, les requérants ont saisi la Cour constitutionnelle par voie d'action sur la constitutionnalité de certaines dispositions 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, donc, 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 » ;

Considérant 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 des requérants est adressée au président de la Cour constitutionnelle ; que ladite requête permet leur identification et leur localisation ; qu'elle est explicite en ce qui concerne les dispositions dont l'inconstitutionnalité est alléguée, savoir les articles 3, 8, 10, 12, 13, 15, 18 alinéa 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 et 54 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ;

Qu'elle indique, aussi, les normes constitutionnelles dont la violation est invoquée, notamment les articles 16, 23, 27 de la Constitution, 21 alinéas 1 et 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981 et 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ; que la requête est, donc, recevable.



IV. SUR LE FOND

1) Sur l'inconstitutionnalité des articles 12, 15, 28, 34, 36, 43 et 52

Considérant que les articles sus indiqués de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains sont libellés comme ci-après :

- Article 12 - « Les terres coutumières sont interdites de lotissement, de cession à titre onéreux ou gratuit, d'échange, de donation entre vifs et d'acquisition par prescription avant leur reconnaissance par l'Etat » ;
- Article 15 - « L'immatriculation des terres coutumières reconnues par l'Etat est obligatoire.
« Le droit de requérir cette immatriculation appartient exclusivement au mandataire général.
« La création d'un titre foncier portant sur les terres coutumières, au profit des propriétaires terriens leur confère, de plein droit, la qualité de propriétaires fonciers » ;
- Article 28 – « Quiconque met en valeur des terres ou terrains ou une dépendance du domaine de l'Etat aux fins d'une jouissance privative ou accapare des terres ou terrains appartenant à autrui, dispose d'un patrimoine foncier sans titre de propriété définitif, le met en valeur en violation du schéma national ou départemental d'aménagement du territoire, du schéma directeur d'urbanisme, du plan directeur d'urbanisme, des plans d'occupation du sol, des plans d'affectation des terres, établis par l'Etat, est un occupant foncier illégal » ;
- Article 34 – « Toute personne réputée occupant illégal des terres ou terrains appartenant à autrui ne peut procéder ni à leur cession, ni à leur mutation.
« Toute cession ou toute mutation réalisée au mépris des dispositions de l'alinéa premier ci-dessus est nulle et de nul effet » ;
- Article 36 – « A défaut de preuve du droit de propriété sur les terres et terrains occupés sans titre foncier, l'occupant foncier précaire fait l'objet d'un déguerpissement, conformément à la procédure de l'article 33 de la présente loi » ;
- Article 43 – « Sans préjudice des sanctions civiles prévues par la présente loi, est passible d'un emprisonnement de six mois à cinq ans



et d'une amende de cinq cent mille (500.000) à cinq millions (5.000.000) de francs Cfa, quiconque aura cédé, occupé ou acquis sans autorisation de l'Etat, les terres du domaine rural, les terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles ainsi que ses complices.

« Les infractions visées ci-dessus sont poursuivies sur dénonciation écrite du ministre en charge des affaires foncières, à la requête du ministre en charge de la justice » ;

- Article 52 – « L'inexécution des activités de développement économique ainsi que le défaut de paiement de l'impôt foncier prévus aux articles 49 et 50 de la présente loi, lorsque toutes les procédures de redressement et de recouvrement demeurent infructueuses, donnent lieu à la saisie des immeubles en cause et à leur vente, à la diligence du ministère en charge des affaires foncières et du ministère en charge des finances.

« En ce cas, l'Etat récupère les impayés de l'impôt foncier ainsi que les gains de toute nature sur le produit de la vente » ;

Considérant que les requérants allèguent, de façon sommaire, que ces dispositions violent l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit de propriété ; qu'ils ne développent nullement leur moyen de façon à démontrer en quoi chacune de ces dispositions est contraire à l'article 23 de Constitution ; qu'en formulant ainsi de façon laconique leur critique, les requérants ont privé la Cour constitutionnelle de tout moyen de contrôle de constitutionnalité desdites dispositions ;

Considérant qu'il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de suppléer la carence des requérants ; qu'il s'ensuit que les moyens visant les articles 12, 15, 28, 34, 36, 43 et 52, cités supra, encourent rejet ;

2) Sur l'inconstitutionnalité des articles 8, 10, 22 et 31

Considérant, d'une part, selon les requérants, que l'article 5 de la loi attaquée reconnaît que « Les terres coutumières sont des fonds de terre détenus en vertu des coutumes et traditions existantes » ;

Que la détention des terres coutumières s'entend de l'exercice du droit de propriété sur ces terres, sans titres, par voie successorale ;

Que l'article 23 de la Constitution garantit le droit de propriété issu du droit foncier coutumier, ou du droit moderne, comme étant le pouvoir d'user et de disposer d'un bien d'une façon exclusive et absolue ;



Que subordonner l'exercice du droit de propriété à la détention d'un titre de propriété définitif équivaut à la violation flagrante de l'article 23 de la Constitution ;

Considérant, d'autre part, que les requérants allèguent que les articles 8, 10, 22 et 31 de la loi en cause obscurcissent les notions de propriété et de preuve en la matière ; que l'ensemble des dispositions, ici, en cause contredisent les articles 5, 7 alinéa 1^{er}, 18, 19, 20, 23, 24, 29, 30, 37 et 45 de la même loi qui reconnaissent, à côté de la législation moderne, les droits fonciers coutumiers, le droit d'acquérir et de transmettre les biens immeubles suivant les règles du code civil, du code de la famille et par l'effet de la reconnaissance des terres coutumières ; que les secondes dispositions étant conformes à l'article 23 de la Constitution, les premières devraient être déclarées inconstitutionnelles ;

2-a) Sur l'inconstitutionnalité des articles 8 et 10

Considérant que l'article 8 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains énonce :

« Pour jouir des terres coutumières, leurs détenteurs doivent, au préalable, les faire reconnaître par l'Etat.

« La reconnaissance des terres coutumières est prononcée par arrêté du ministre en charge des affaires foncières sur la base du procès-verbal de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières.

« L'arrêté de reconnaissance des terres coutumières, assorti d'un plan de délimitation des terres reconnues, consacre leur origine coutumière, détermine leurs détenteurs et vaut autorisation d'immatriculation obligatoire de ces terres, sans préjudice des documents de planification, notamment, le plan de développement et d'aménagement, les plans d'affectation des terres et le plan d'urbanisme » ;

Considérant que l'article 10 prévoit :

« Les détenteurs des terres coutumières qui les font reconnaître par l'Etat acquièrent, de plein droit, la qualité de propriétaires terriens » ;

Considérant que l'article 23 de la Constitution dispose :

« 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 propriété foncière, garantie par l'article 23 de la Constitution, couvre le droit de jouir et de disposer des espaces de terre ou de terrain,



de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements ;

Considérant que 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... » ; 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, qui a reçu pouvoirs de la Constitution de fixer les règles relatives au régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles a, souverainement, déterminé non seulement les conditions d'accès à la terre mais également d'exercice des droits y afférents ;

Qu'il a, à cet égard, prescrit que la détention ou la reconnaissance des terres coutumières n'en permet que la jouissance et l'utilisation lorsqu'elles sont hors de toute contestation ; que la détention ne saurait, donc, se confondre avec la propriété qui, outre la jouissance, inclut la libre, exclusive et absolue disposition, savoir la cession, l'échange... ; que les requérants sont, à cet égard, mal fondés à soutenir que l'article 10 « obscurcit la notion de propriété » ;

Qu'à cet égard et hors les cas de prescription acquisitive, les requérants ne sont, non plus, fondés à prétendre que « la détention des terres coutumières revient à l'exercice du droit de propriété sur ces terres, sans titres, de succession en succession, depuis avant la colonisation jusqu'à ce jour » ;

Considérant, de plus, que les requérants soutiennent que « la suspension de l'exercice du droit de propriété à la détention d'un titre de propriété définitif viole, de manière flagrante, les dispositions constitutionnelles précitées » alors que cela ne ressort, nulle part, des deux dispositions critiquées des articles 8 et 10 ; que celles-ci évoquent, plutôt, la reconnaissance des terres coutumières par l'Etat à la fois comme condition pour en jouir et comme formalité préalable à l'acquisition de la qualité de propriétaire terrien ; que les critiques articulées n'étant pas fondées, les articles 8 et 10 en cause sont, donc, conformes à l'article 23 de la Constitution ;

2-b) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 22

Considérant que l'article 22 énonce :

« L'antériorité de l'occupation ou de l'acquisition des terres ou terrains n'est opposable aux tiers que lorsque les données cadastrales de la propriété foncière en cause, correspondent avec exactitude aux stipulations du certificat de géo-référencement initial, à l'authenticité des documents graphiques et littéraires établis, à cet effet, par l'administration du cadastre, aux résultats de l'enquête



parcellaire de traçabilité et à l'acte translatif de propriété, dûment établi par le propriétaire originel » ;

Considérant que l'article 22 critiqué s'inscrit dans le cadre de la garantie constitutionnelle de la propriété ;

Considérant, en effet, d'une part, que l'article 22 permet de prémunir contre le phénomène de vente successive d'une même propriété foncière par une ou plusieurs personnes à plusieurs autres ; que le législateur, à travers cette disposition, sanctionne toute vente non régulièrement consentie par le propriétaire ;

Considérant, d'autre part, que cet article indique, à cet égard, les documents servant de preuve, notamment en cas de litige qui requiert de déterminer parmi les occupants ou les acquéreurs celui qui a régulièrement occupé les terres ou terrains en premier ou celui qui les a acquis, en premier, auprès du propriétaire ;

Considérant que ces règles, qui poursuivent ainsi la garantie constitutionnelle de la propriété, n'obscurcissent nullement cette notion de propriété encore moins celle de preuve qui lui est indissociable ; que, dès lors, l'article 22 critiqué de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains est conforme à l'article 23 de la Constitution ;

2-c) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 31

Considérant que l'article 31 dispose :

« A la suite d'une possession continue, réelle, paisible, publique et non équivoque, l'occupant foncier précaire peut, au bout de trente ans, acquérir le droit de propriété des terres et terrains occupés dans les strictes limites des aménagements fonciers réalisés » ;

Considérant que cet article 31 ne fait que cristalliser la prescription acquisitive trentenaire comme l'un des modes d'acquisition des terres et terrains ;

Considérant, d'ailleurs, que les requérants n'indiquent pas en quoi cette disposition obscurcit la notion de propriété et celle de preuve qui lui est attenante au point d'être non conforme à l'article 23 de la Constitution ; qu'il s'ensuit que ce moyen encourt rejet ;

3) Sur l'inconstitutionnalité des articles 3, 13, 33, 42, 47, 48 et 54

Considérant que les requérants affirment que l'atteinte portée au droit de propriété est d'autant plus grave que les articles 13, 33 et 47 de la loi en cause abolissent tous les titres précaires de propriété ainsi que les titres fonciers portant sur les zones dites « non constructibles » obtenus antérieurement ; que cette abolition a



un effet rétroactif sur les droits acquis de tous les propriétaires fonciers coutumiers ainsi que sur ceux de leurs acquéreurs ;

Que, de même, les dispositions des articles 3, 33, 42, 48 et 54 de la même loi heurtent le droit de propriété de toutes les personnes de droit privé sur leurs biens, immatriculés ou non, en les dépossédant des espaces catégorisées comme « non constructibles », ce, au profit de l'Etat et sans aucune indemnisation ;

Que, contrairement à l'article 23 de la Constitution, ces dispositions donnent à l'Etat le droit de déguerpir d'office, sur simple procès-verbal, tous les occupants desdits espaces ;

3-a) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 3

Considérant que l'article 3 prévoit :

« Les terres et terrains situés à l'intérieur du périmètre d'une commune ou d'une communauté urbaine, affectés à l'usage du public ou considérés comme propriété de l'Etat par nature ou par destination, constituent le domaine urbain » ;

Considérant que cette disposition, qui ne procède qu'à la définition du concept « domaine urbain », ne traite nullement du droit de propriété et de succession des propriétaires fonciers coutumiers et de leurs acquéreurs ; qu'elle n'interdit, nulle part, l'exercice desdits droits et n'opère, en rien, dépossession d'office des titulaires de ces droits de leurs biens ; qu'ainsi, le moyen visant l'article 3 est inopérant ; qu'il sied de le rejeter ;

3-b) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 13

Considérant que l'article 13 dispose : « 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 immatriculation de celles-ci » ;

Considérant que dans sa décision n° 003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018, la Cour constitutionnelle avait déjà déclaré cet article 13 conforme à la Constitution aux vises des articles 23 alinéa premier, 125 alinéa 2, 14^{ème} et 18^{ème} tirets, de la Constitution ;

Que la Cour considère, en effet, que 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 ; que le législateur était donc fondé à subordonner la libre disposition des terres et terrains à leur immatriculation ;



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 » ; qu'il sied, en conséquence, de rejeter le moyen tendant à faire déclarer inconstitutionnel l'article 13 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précité et de renvoyer les requérants à l'observation de la décision sus-indiquée ;

3-c) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 33

Considérant que l'article 33 prescrit :

« Les titres précaires ne justifiant d'aucun lien cadastral direct avec la propriété foncière sont nuls et de nul effet, à l'issue d'une enquête sanctionnée par un procès-verbal de traçabilité foncière, dressé par l'administration du cadastre national foncier.

« Le procès-verbal qui établit également l'occupation illégale de la propriété foncière vaut titre de déguerpissement des terres ou terrains occupés illégalement.

« En ce cas, l'occupant illégal fait l'objet d'un déguerpissement, en la forme administrative, après une mise en demeure de quarante-cinq (45) jours restée infructueuse » ;

Considérant que la garantie du droit de propriété, telle que prévue à l'article 23 de la Constitution, obéit aux règles édictées par le législateur dont celles relatives à la preuve ; que s'il est admis que les modes de preuve de la propriété foncière sont libres, c'est à la condition qu'ils rattachent celle-ci à celui qui la revendique par un lien juridique régulier, suffisant et évident ;

Considérant, en effet, que nul ne saurait être fondé à réclamer une propriété foncière avec laquelle il n'a aucun lien juridique régulièrement acquis et établi ; que c'est, donc, à juste titre que le législateur sanctionne les titres précaires y afférents de nullité et trouve à caractériser dans un tel cas une situation constitutive d'occupation illégale et dont la procédure de déguerpissement n'est que la juste conséquence ; qu'en libellant ledit article ainsi qu'il l'a fait, le législateur n'a en rien porté atteinte au droit de propriété tel que garanti par l'article 23 de la Constitution ; que l'article 33 de la loi en cause lui est, donc, conforme ;



3-d) Sur l'inconstitutionnalité des articles 47 et 48

Considérant que l'article 47 prescrit :

« Les titres fonciers issus des occupations ou des acquisitions illégales portant sur les terres du domaine rural ainsi que sur les terres ou terrains en zones urbaine et périurbaine déclarés non constructibles délivrés aux personnes physiques ou morales, postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont nuls et de nul effet.

« Avant le prononcé de la nullité, les titres fonciers y afférents sont inopposables à l'Etat et aux tiers.

« La nullité est prononcée à la requête du ministre en charge des affaires foncières ou de son représentant » ;

Considérant que l'article 48 énonce :

« L'occupation ou l'acquisition des terres du domaine rural, des terres ou terrains en zones urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles définis à l'article 42 de la présente loi est réputée illégale, nulle et de nul effet, sous réserve des dispositions de ses alinéas 3 et 4.

« L'occupant ou l'acquéreur illégal est soumis à la procédure de déguerpissement prévue à l'article 33 de la présente loi » ;

Considérant que l'article 125 alinéa 2 de la Constitution, 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... » ; qu'aux termes du 18^{ème} tiret du même article 125 alinéa 2, « La loi fixe également le régime domanial et foncier » ;

Considérant qu'au regard du rôle et de la mission qui lui sont dévolus par la Constitution, le législateur a, aux fins de sécurisation de l'accès à la terre et donc objectivement pour des raisons d'intérêt général, interdit d'acquisition les terres et terrains situés dans des zones dites « non constructibles » qui, par nature et donc à l'évidence, sont incompatibles avec toute occupation ;

Considérant que l'acquisition des terres et terrains dans des conditions régulières garantissant la sécurité des acquéreurs est indissociable de la garantie constitutionnelle de la propriété qu'elle contribue à assurer ; que, dès lors, la critique selon laquelle les articles 47 et 48 abolissent tous les titres précaires ainsi que les titres fonciers portant sur les zones dites « non constructibles » n'est pas fondée car l'occupation des terres et terrains, objet de ces titres, met en péril leurs occupants et est préjudiciable, du fait des dégâts collatéraux qu'elle occasionne, aux tiers et à l'Etat ;

Considérant, de plus, que l'article 47 vise, de façon explicite, en les frappant de nullité, les titres fonciers issus des occupations ou des acquisitions illégales portant sur les terres ou terrains situés dans des zones non constructibles délivrés



postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi en examen et non, comme l'indiquent les requérants, ceux délivrés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de ladite loi ; qu'en sanctionnant ces titres de nullité, le législateur n'a nullement violé l'article 23 de la Constitution dès lors qu'il œuvre en faveur de la garantie constitutionnelle de la propriété ; que les moyens n'étant pas fondés, les articles 47 et 48 sont, donc, conformes à cette disposition constitutionnelle ;

3-e) Sur l'inconstitutionnalité des articles 42 et 54

Considérant que les articles 42 et 54 disposent :

- Article 42 – « Sont interdits d'occupation ou d'acquisition les terres du domaine rural, les terres ou terrains en zone urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles, définis ainsi qu'il suit :

« - les montagnes sablonneuses, les zones sablonneuses dont la pente est supérieure à 5%, les versants des montagnes sablonneuses, les aires protégées ;

« - les emprises de l'océan, des fleuves, des rivières, des lacs, des autoroutes, des routes nationales et départementales, des avenues et des rues, des chemins de fer, des lignes de transport électrique à haute et moyenne tension, des aéroports, des pipelines, des réserves foncières de l'Etat, des espaces publics urbains, des forêts naturelles et artificielles domaniales, des terres à vocation forestière, des barrages hydroélectriques, des centrales électriques, du domaine public de monument, du domaine public de défense nationale, des unités industrielles, des établissements publics scolaires et universitaires, des structures publiques de santé, des zones économiques spéciales, des exploitations pétrolières on shore et minières, des zones urbaines et périurbaines agropastorales et aquacoles ou à vocation agropastorale et aquacole ;

« - les zones frontalières, marécageuses, d'érosion, d'éboulement, d'affaissement, d'inondation, de sable mouvant, de carrière de pierre et de sable.

« Les zones non constructibles ci-dessus définies sont la propriété exclusive de l'Etat.

« Toutefois, l'Etat peut réaliser ou autoriser la réalisation, conformément à l'avis de la commission technique d'urbanisme, des



aménagement publics ou des mises en valeur privées sur les terres du domaine rural, les terres ou terrains en zones urbaine ou périurbaine déclarés non constructibles.

« En ce cas, une étude d'impact environnemental et social est prescrite préalablement à la réalisation de tout projet de développement industriel susceptible de nuire à la conservation du sol et du sous-sol » ;

- Article 54 – « La présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera publiée au Journal officiel et exécutée comme loi de l'Etat » ;

Considérant que les dispositions combinées des articles 23 et 125 alinéa 2, 14^{ème} et 18^{ème} tirets, de la Constitution autorisent le législateur à déterminer les conditions de mise en œuvre de la garantie constitutionnelle de la propriété ; que, comme indiqué supra, le législateur a usé de son pouvoir général d'appréciation et a, souverainement, catégorisé certains espaces fonciers en zones non constructibles pour des considérations tenant à la sécurité des citoyens et donc à l'intérêt général ; que l'interdiction faite de s'en approprier n'équivaut, nullement, à une dépossession car celle-ci présume, au préalable, une possession régulière dont, d'ailleurs, lesdites zones ne peuvent faire l'objet ;

Considérant, à cet égard, que l'article 46 de la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat appréhende cette catégorie d'espace foncier sous la qualification de « biens vacants et sans maîtres » qui, de ce fait, appartiennent à l'Etat ; qu'en indiquant que « Les zones non constructibles ci-dessus définies sont la propriété exclusive de l'Etat », le législateur, à travers l'article 42 critiqué, n'a fait que rappeler l'état du droit en la matière ; qu'il est, dans ces conditions, abusif pour tout particulier de réclamer une indemnisation pour des terres insusceptibles d'appropriation et, par ailleurs, propriété exclusive de l'Etat qui, garant de l'intérêt général, dispose de l'expertise nécessaire à leur préservation ou à leur mise en valeur ; qu'il s'ensuit que les requérants sont mal fondés à soutenir que l'article 42 heurte le droit de propriété de toutes les personnes de droit privé sur leurs biens, immatriculés ou non, en les dépossédant des espaces catégorisées comme « non constructibles » au profit de l'Etat et sans aucune indemnisation ; que l'article 42 est, donc, conforme à l'article 23 de la Constitution ;

Considérant, en outre, que l'article 54 est une disposition classique qui ne fait que rappeler la primauté de la nouvelle loi sur d'autres qui lui sont antérieures et contraires, à l'effet de débarrasser l'ordonnancement juridique de toute contrariété ;

Considérant, bien plus, que les requérants ne démontrent pas en quoi cet article, qui assure la cohérence de l'ordonnancement juridique, porte atteinte au droit



de propriété garanti par l'article 23 de la Constitution ; qu'il s'ensuit que ce moyen encourt rejet ;

4) Sur l'inconstitutionnalité des articles 18 alinéa 2 et 53

Considérant que, selon les requérants, les dispositions ci-dessus indiquées violent le droit constitutionnel des populations à disposer des richesses et ressources naturelles du sol et du sous-sol, qui font partie de leur propriété, tel que garanti par l'article 21 alinéas 1 et 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 ;

Considérant que l'article 18 alinéa 2 dispose : « Le droit de propriété foncière porte exclusivement sur le sol » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 53, « Les ressources naturelles du sol et du sous-sol contenues dans les terres coutumières et dans les terres et terrains en zones urbaine et périurbaine, demeurent la propriété exclusive de l'Etat » ;

Considérant que l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 prévoit :

1. « Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé.
2. « En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate.
3. « La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable, et les principes du droit international.
4. « Les Etats parties à la présente Charte s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines.
5. « Les Etats, parties à la présente Charte, s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales » ;

Considérant qu'aux sens de l'alinéa 4 de l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples précitée, la notion de peuple mentionnée à l'alinéa 1^{er} dudit article 21 renvoie non pas aux citoyens ou aux individus mais aux Etats qui en sont parties et qui ont la libre disposition des ressources naturelles qui



appartiennent, communément, à toutes leurs populations auxquelles elles doivent bénéficier ; qu'il en résulte que, contrairement aux allégations des requérants, l'article 21 de la Charte précitée ne prévoit nullement, au détriment de l'Etat, un droit privatif et individuel des populations à disposer des richesses et ressources naturelles du sol et du sous-sol de leur propriété foncière ; que ce moyen est, par conséquent, mal fondé ; que les articles 18 alinéa 2 et 53 critiqués sont, donc, conformes à l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples ;

5) Sur l'inconstitutionnalité de l'article 27

Considérant que les requérants allèguent que l'article 27 viole les articles 27 de la Constitution et 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 en ce qu'il empêche toute association de propriétaires fonciers de définir librement les conditions d'adhésion ou de perte de la qualité de membre ;

Que cet article 27 subordonne l'adhésion à toute association des propriétaires fonciers, ainsi que le maintien de la qualité de membre, à la possession des terres immatriculées par les intéressés ;

Qu'il empêche, par ailleurs, les populations autochtones de jouir de la liberté d'association car, estiment-ils, l'article 32 de la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones exempte ces dernières, ayant la qualité de propriétaires fonciers coutumiers, de l'obligation d'immatriculation de leurs biens alors, poursuivent-ils, que l'article 27 critiqué érige cette obligation en condition d'adhésion à une association de propriétaires fonciers ;

Considérant que l'article 27 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précitée dispose :

« Nul ne peut porter la qualité de membre d'une association des propriétaires terriens, des occupants fonciers précaires ou des propriétaires fonciers s'il ne dispose de terres ou terrains reconnus par l'Etat ou de terres ou terrains régulièrement immatriculés.

« La qualité de membre de l'association s'éteint après épuisement de son patrimoine foncier » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 27 de la Constitution, « L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, les libertés d'association, de réunion, de cortège et de manifestation » ;

Considérant que l'article 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 stipule : « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés



d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique » ;

Considérant, d'une part, que l'article 27 critiqué se contente de faire, de façon cohérente, le lien entre le domaine d'intervention de l'association, les intérêts qu'elle défend et ceux qui peuvent en être membres ; que cette disposition ne fait que tirer les conséquences de l'objet de toute association ; qu'il en résulte que les conditions d'adhésion à une association ou de perte de la qualité de membre doivent être définies au regard de son objet ;

Considérant, d'autre part, que l'article 16 de la Constitution dispose : « La loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones » ; que c'est tout le sens de la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones qui énonce à son article 32 :

« L'Etat facilite la délimitation de ces terres sur la base de leur droit foncier coutumier, en vue d'en garantir la connaissance.

« En l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants.

« Les droits des populations autochtones sur leurs terres sont imprescriptibles et inaliénables, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique » ;

Considérant, à cet égard, qu'en raison de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité de leurs droits sur leurs terres, les populations autochtones intéressées sont, de droit, membres des associations des propriétaires terriens ou des propriétaires fonciers ; que cet acquis légal n'est nullement remis en cause par l'article 27 critiqué de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains ;

Considérant, en effet, que la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précitée est un texte de portée générale par rapport à la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones qui, au regard de l'article 16 de la Constitution, est une loi spéciale et dérogatoire ; que, dans ces conditions et en l'absence de toute disposition expresse, l'article 27 critiqué ne saurait abroger les dispositions d'une loi spéciale et dérogatoire, notamment celles de l'article 32 de la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones ;

Considérant qu'au regard des dispositions dérogatoires de l'article 32 de la loi n° 5-2011 sus citée, opposables à l'article 27 critiqué, et contrairement aux allégations des requérants, l'immatriculation n'est nullement une condition d'adhésion desdites populations aux associations des propriétaires fonciers ; qu'ainsi,



l'article 27 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 précitée n'empêche nullement les populations autochtones de jouir de la liberté d'association ;

Considérant, en somme, qu'ayant édicté ainsi qu'il l'a fait l'article 27, le législateur n'a en rien violé le principe de la liberté d'association ; que cet article est, donc, conforme aux articles 27 de la Constitution et 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;

6) Sur la violation de l'article 16 de la Constitution par les articles 3, 8, 10, 12, 13, 15, 18 alinéa 2, 22, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 47, 48, 52, 53 et 54 de la loi n° 21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains

Considérant que les requérants allèguent que l'article 16 de la Constitution élève au rang des dispositions constitutionnelles la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones ;

Que, selon eux, il résulte de la combinaison des articles 16 de la Constitution, 6 et 32 de la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 précitée que les droits fonciers coutumiers des populations autochtones, ainsi que leurs droits matrimoniaux et successoraux, ont une valeur constitutionnelle ;

Que toutes les dispositions qu'ils attaquent violent les articles 16 de la Constitution, 6 et 32 sus-indiqués en ce qu'elles méconnaissent et abrogent tant les droits fonciers coutumiers matrimoniaux et successoraux des populations autochtones que leurs droits à disposer des ressources et richesses du sol et du sous-sol ;

Considérant que l'article 16 de la Constitution dispose : « La loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones » ;

Considérant que ni le préambule ni aucune autre disposition de la Constitution n'intègre dans le bloc de constitutionnalité la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones ; que l'objet de l'article 16 précité de la Constitution est, plutôt, de donner compétence au législateur d'édicter des règles qui garantissent et assurent la promotion et la protection des droits des populations autochtones ; que tel est, du reste, l'objet de la loi précitée ;

Considérant, par ailleurs, que la violation de l'article 16 de la Constitution par l'ensemble des dispositions attaquées n'est pas démontrée car aucune de ces dispositions, telles que contrôlées supra, ne méconnaît ni n'abroge les droits fonciers coutumiers matrimoniaux et successoraux des populations autochtones qui, d'ailleurs, sont garantis par la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones, toujours en vigueur ;



Considérant, en outre, que l'article 16 de la Constitution dont la violation est invoquée ne consacre, nulle part, les droits des populations autochtones à disposer des ressources et richesses du sol et du sous-sol de leurs terres et terrains ; que les dispositions attaquées ne sauraient, donc, violer un droit non prévu par la Constitution ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de la violation de l'article 16 de la Constitution par l'ensemble des dispositions critiquées encourt rejet ;

DECIDE :

Article premier – La Cour constitutionnelle est compétente.

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

Article 3 – La requête de mesdames NGAMBIO Thérèse Lydie, KIKOUNOU Henriette et monsieur MALONGA Léonard Hippolyte est recevable.

Article 4 – Les articles 8, 10, 18 alinéa 2, 22, 27, 33, 42, 47, 48 et 53 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 aux articles 16, 23 et 27 de la Constitution, 21 alinéas 1 et 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples et 29 alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Article 5 – Le moyen tendant à faire déclarer inconstitutionnel l'article 13 de la loi précitée est rejeté et les requérants sont, en conséquence, renvoyés à se référer à la décision n° 003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018, par laquelle la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité dudit article.

Article 6 – Les moyens tendant à faire déclarer inconstitutionnels les articles 3, 12, 15, 28, 31, 34, 36, 43, 52 et 54 de la loi précitée sont rejetés.

Article 7 – Le moyen tiré de la violation de l'article 16 de la Constitution par l'ensemble des dispositions attaquées est rejeté.

Article 8 – La présente décision sera notifiée aux requérants, au président du Sénat, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre en charge des affaires foncières, au ministre de Justice, des droits humains et de la promotion des peuples autochtones et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle en sa séance du 06 juin 2019 où siégeaient :



Auguste ILOKI
Président

Pierre PASSI
Vice-président

Jacques BOMBETE
Membre

Marc MASSAMBA NDILOU
Membre

Delphine Edith ADOUKI, épouse EMMANUEL
Membre

Norbert ELENGA
Membre

ESSAMY-NGATSE
Membre

Placide MOUDOUDOU
Membre

Antonin MOKOKO
Secrétaire général