



DECISION N° 007/DCC/SVA/25 DU 18 JUILLET 2025

SUR LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 97 ET 98 DE LA LOI N° 26-2022 DU 25 MAI 2022 FIXANT LES REGLES D'IMMATRICULATION DE LA PROPRIETE IMMOBILIERE AU CONGO AINSI QUE DE L'ARRETE N° 25664 DU 18 NOVEMBRE 2024 PRIS EN APPLICATION DES ARTICLES 97 ET 98 DE CETTE LOI

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie suivant requête du 18 juin 2025, enregistrée à son secrétariat général le 30 juin 2025, sous le n° CC-SG 007, par laquelle madame ANDZOUANA Antoinette lui demande de déclarer inconstitutionnels les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière ainsi que l'arrêté n° 25664/MAFDPRD/MEF du 18 novembre 2024 pris en application desdits articles ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 28 - 2018 du 07 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57 - 2020 du 18 novembre 2020 ;

Vu la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière ;

Vu le décret n° 2023-143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-1748 du 16 octobre 2023 rectifiant le décret n° 2023-143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-520 du 25 mai 2023 portant nomination du président de la Cour constitutionnelle ;



Vu le décret n° 2023-521 du 25 mai 2023 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° 2021 - 111 du 26 février 2021 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 l'arrêté n° 25664/MAFDPRD/MEF du 18 novembre 2024 portant retrait du titre foncier n° 19 309 détenu par dame ANDZOUANA Antoinette ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

I. SUR LES FAITS

Considérant que la requérante demande à la Cour constitutionnelle de déclarer non conformes aux articles 23, 168, 169 et 15 de la Constitution les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière ainsi que l'arrêté n° 25664/MAFDPRD/MEF du 18 novembre 2024 pris en application desdits articles ;

Qu'elle allègue qu'elle avait acquis de la mairie de Brazzaville, par distribution prioritaire, une parcelle de terrain sise n° 252, rue Behangle, bloc/, section 0, d'une superficie de 3 200 m², objet du titre foncier n° 19 309 du 25 novembre 2009 ;

Que le ministère des affaires foncières prétendant, plutôt, qu'elle aurait occupé une dépendance du domaine de l'Etat, sans acte de cession établi par ce dernier en sa faveur, conclut à une spoliation ;

Que c'est ainsi que suivant arrêté n° 25664/MAFDPRD/MEF du 18 novembre 2024 susvisé, le ministère des affaires foncières procédait au retrait de son titre foncier en se fondant sur les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 précitée, ce, en violation des articles 168 alinéa 2 et 169 alinéa 2 de la Constitution ;

Que l'Etat congolais, qui allègue avoir été spolié par elle, ne pouvait pas se faire justice en décidant, d'autorité, de lui retirer le titre foncier et, par voie de conséquence, de lui faire perdre sa propriété alors que le litige entre eux, à propos de cette propriété immobilière, ne peut être tranché que par le pouvoir judiciaire qui, en



vertu de l'article 168 alinéa 2 de la Constitution, statue sur les litiges nés entre les citoyens ou entre les citoyens et l'Etat ;

Que le pouvoir exécutif, à travers le ministre des affaires foncières, en procédant comme il l'a fait, a statué à son propre profit dans un litige concernant un immeuble dont il revendique la propriété, ce, en violation de l'article 169 alinéa 2 de la Constitution qui dispose que le pouvoir exécutif ne peut ni statuer sur les différends ni entraver le cours de la justice ou s'opposer à l'exécution d'une décision de justice ;

Qu'il s'agit, bien plus, d'une violation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs en ce que le pouvoir exécutif se fait juge d'un contentieux foncier en lieu et place des juridictions compétentes matériellement ;

Qu'en outre, les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022, ci-haut citée, permettent de contourner l'article 23 de la Constitution en ce qu'ils offrent la possibilité à la puissance publique de déposséder les propriétaires et, donc, d'exproprier sans aucune justification d'utilité publique et sans une juste et préalable indemnité ;

Qu'il suffit à la puissance publique de prétendre, même de façon arbitraire, que les conditions de mise en œuvre des articles 97 et 98 en cause sont réunies pour reprendre à des propriétaires leurs biens ;

Que, par ailleurs, entendue au sens large, la loi englobe non seulement un texte émanant du pouvoir législatif mais également tous les actes du pouvoir exécutif tels que les décrets, les ordonnances, les arrêtés et les circulaires ;

Que l'arrêté n° 25664 du 18 novembre 2024 en cause, pris en application des articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 déjà citée, viole le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi prévu à l'article 15 de la Constitution ;

Qu'en effet, alors que plusieurs personnes avaient à l'époque acquis de la mairie des terrains dans l'espace dit Radio Brazzaville ou encore Radio Congo, elle est la seule à être inquiétée par l'Etat congolais à propos de la propriété qu'elle avait, pourtant, acquise de la même venderesse.

II. SUR LA COMPETENCE DE LA COUR

Considérant que l'article 175, alinéa 2, de la Constitution dispose : la Cour constitutionnelle « est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux » ;



Considérant que les dispositions soumises à la Cour constitutionnelle aux fins de contrôle de constitutionnalité sont celles d'un texte législatif et d'un texte réglementaire ;

Que la Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler la constitutionnalité des articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière ;

Qu'elle ne l'est, cependant, pas s'agissant de la conformité, à l'article 15 de la Constitution, de l'arrêté n° 25664/MAFDPRP/MEF du 18 novembre 2024 portant retrait du titre foncier n° 19 309 détenu par dame ANDZOUANA Antoinette ;

Considérant, en effet, que s'il est loisible à la requérante de considérer que la loi, au sens large, englobe non seulement un texte émanant du pouvoir législatif mais également tous les actes du pouvoir exécutif tels que les décrets, les ordonnances, les arrêtés et les circulaires, il est cependant constant que l'article 175 alinéa 2 précité de la Constitution ne confère pas à la Cour constitutionnelle la compétence de connaître de la constitutionnalité des lois, au sens générique de celles-ci dès lors, par ailleurs, qu'il n'est pas contesté que le recours contre les autres actes que la requérante énumère relève bien de certains organes juridictionnels de l'Etat.

III. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE

Considérant que la recevabilité d'une requête aux fins de recours en inconstitutionnalité est encadrée par les dispositions des articles 43 et 44, alinéa 1^{er}, de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57-20 du 18 novembre 2020 qui, respectivement, prévoient :

Article 43 : « La Cour constitutionnelle est saisie, à peine d'irrecevabilité par requête écrite, adressée à son Président et signée par le requérant » ;

Article 44, alinéa 1^{er} : « 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 de madame ANDZOUANA Antoinette obéit aux exigences ci-dessus rappelées, s'agissant du recours en inconstitutionnalité des articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière ;

Qu'elle est, donc, recevable.



IV. SUR LE FOND

1. Sur la violation des articles 168, alinéa 2, et 169, alinéa 2, de la Constitution

Considérant que la requérante fait grief au ministère des affaires foncières d'avoir, suivant arrêté n° 25664/MAFDPRP/MEF du 18 novembre 2024, procédé au retrait de son titre foncier en se fondant sur les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière qui, selon elle, violent les attributions constitutionnelles du pouvoir judiciaire prévues, notamment, aux articles 168 alinéa 2 et 169 alinéa 2 de la Constitution ;

Que l'Etat congolais, qui allègue avoir été spolié par elle, ne pouvait pas se faire justice en décidant, d'autorité, de lui retirer le titre foncier et, par voie de conséquence, de lui faire perdre sa propriété alors que le litige entre eux, à propos de cette propriété immobilière, ne peut être tranché que par le pouvoir judiciaire qui, en vertu de l'article 168 alinéa 2 de la Constitution, statue sur les litiges nés entre les citoyens ou entre les citoyens et l'Etat ;

Que le pouvoir exécutif, à travers le ministre des affaires foncières, en procédant comme il l'a fait, a statué à son propre profit dans un litige concernant un immeuble dont il revendique la propriété, ce, en violation de l'article 169 alinéa 2 de la Constitution qui dispose que le pouvoir exécutif ne peut ni statuer sur les différends ni entraver le cours de la justice ou s'opposer à l'exécution d'une décision de justice ;

Qu'il s'agit, par ailleurs, d'une violation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs en ce que le pouvoir exécutif se fait juge d'un contentieux foncier en lieu et place des juridictions compétentes matériellement ;

Considérant que les dispositions constitutionnelles invoquées par la requérante se déclinent comme ci-dessous :

Article 168, alinéa 2 : « Le pouvoir judiciaire statue sur les litiges nés entre les citoyens ou entre les citoyens et l'Etat » ;

Article 169, alinéa 2 : « Le pouvoir exécutif ne peut ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice ou s'opposer à l'exécution d'une décision de justice » ;

Considérant que les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété foncière énoncent respectivement :

Article 97

« Le titre foncier est retiré par voie administrative lorsque :



« - une dépendance du domaine de l'Etat réputée inaliénable, incessible, insaisissable et imprescriptible est spoliée et immatriculée au profit d'une personne autre que l'Etat ;

« - les terres justifiant d'un droit imprescriptible et inaliénable reconnues par l'Etat aux populations autochtones, sont immatriculées au profit des tiers ;

« - les terres et terrains périurbains ou ruraux de l'Etat ne justifiant pas de la prescription acquisitive dans les conditions définies par la loi ou d'un arrêté de reconnaissance par l'Etat sont immatriculés au profit des particuliers ;

« - les documents graphiques et littéraux de la propriété immobilière ne sont pas établis par un géomètre assermenté en activité, de la direction des affaires foncières, du cadastre et de la topographie départementale ;

« - les terres rurales de l'Etat ou les terres coutumières situées en zones rurales sont immatriculées au profit d'une personne de nationalité étrangère ;

« - les terres et terrains situés en zones frontalières sont immatriculés au profit d'une personne de nationalité congolaise ou au profit d'une personne de nationalité étrangère ;

« - les terres et terrains déclarés non constructibles par la loi sont immatriculés au profit des personnes physiques ou morales de droit privé ;

« - il porte sur une propriété immobilière en cours d'expropriation, postérieurement à la déclaration d'utilité publique » ;

Article 98

« Le retrait du titre foncier prévu à l'article 97 de la présente loi est prononcé par arrêté conjoint du ministre chargé des affaires foncières et du ministre chargé des finances, sur rapport du directeur général du domaine de l'Etat, lorsqu'une dépendance du domaine de l'Etat a fait l'objet d'une spoliation et sur rapport du directeur général des affaires foncières, du cadastre et de la topographie, lorsque les documents graphiques et littéraux de la propriété immobilière immatriculée ne sont pas établis par un géomètre assermenté de la direction des affaires foncières, du cadastre et de



la topographie départementale, conformément aux articles 16, 18 et 19 de la présente loi.

« Le retrait du titre foncier entraîne la remise de la propriété immobilière au même et semblable état où elle se trouvait avant la création et la délivrance du titre foncier incriminé et retiré ».

Considérant, cependant, que le retrait du titre foncier tel que prévu aux articles 97 et 98 critiqués n'est qu'une mesure administrative ;

Que, tels que libellés, les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 précitée ne confèrent nullement un pouvoir juridictionnel au pouvoir exécutif ;

Qu'ils n'ont pas vocation à mettre fin à un litige pendant devant les juridictions compétentes et ne font pas davantage obstacle à la saisine de celles-ci ;

Que, dès lors, la violation des articles 168, alinéa 2 et 169, alinéa 2 de la Constitution n'est pas établie.

2. Sur la violation de l'article 23 de la Constitution

Considérant, selon la requérante, que les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété foncière permettent de contourner l'article 23 de la Constitution en ce qu'ils offrent la possibilité à la puissance publique de déposséder les propriétaires et, donc, d'exproprier sans aucune justification d'utilité publique et sans une juste et préalable indemnité ;

Qu'il suffit à la puissance publique de prétendre, même de façon arbitraire, que les conditions de mise en œuvre des articles 97 et 98 en cause sont réunies pour reprendre à des propriétaires leurs biens ;

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, cependant et contrairement aux allégations de la requérante, qu'il ne ressort nullement de l'énoncé des articles 97 et 98 ci-dessus rappelés qu'ils permettent « de déposséder les propriétaires et d'exproprier sans aucun motif d'utilité publique et sans une juste et préalable indemnité » ;

Que le moyen n'est pas fondé ;

Qu'il suit de tout ce qui précède que le recours introduit par madame ANDZOUANA Antoinette encourt rejet.



DECIDE

Article premier - La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître de la constitutionnalité des articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière.

Article 2 - La Cour constitutionnelle n'est, cependant, pas compétente pour connaître de la conformité, à l'article 15 de la Constitution, de l'arrêté n° 25664/MAFDPRP/MEF du 18 novembre 2024 portant retrait du titre foncier n° 19 309 détenu par madame ANDZOUANA Antoinette.

Article 3 - La requête introduite par madame ANDZOUANA Antoinette est recevable s'agissant du recours en inconstitutionnalité des articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété immobilière.

Article 4 - Les articles 97 et 98 de la loi n° 26-2022 du 25 mai 2022 fixant les règles d'immatriculation de la propriété foncière ne sont pas contraires aux articles 23, 168, alinéa 2 et 169, alinéa 2 de la Constitution.

Article 5 - La présente décision sera notifiée à la requérante, au Président de la République, au président du Sénat, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre d'Etat, ministre des affaires foncières et du domaine public, chargé des relations avec le Parlement, au garde des Sceaux, ministre de la justice, des droits humains et de la promotion des peuples autochtones, au ministre des finances, du budget et du portefeuille public et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle, en sa séance du 18 juillet 2025, où siégeaient :



Auguste ILOKI
Président

Pierre PASSI
Vice-président

ESSAMY NGATSE
Membre

Albert MBON
Membre

Nadia Josiane Laure MACOSSO
Membre

Placide MOUDOUDOU
Membre

Virginie Sheryl Nicole N'DESSABEKA
Membre

Gilbert ITOUA
Secrétaire général