



ÉTAT ET GOUVERNANCE FONCIÈRE EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

Réflexions sur le statut de l'État dans la loi n°21-2018 du 13 juin 2018, modifiée et complétée dans certaines dispositions par la loi n°20-2022 du 18 mai 2022, fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains en République du Congo

Roland BEMBELLY,
Maître-assistant CAMES
Université Marien Ngouabi, Brazzaville, Congo.

« État ? Qu'est-ce, cela ? Allons ! Ouvrez les oreilles, je vais vous parler de la mort des peuples. L'État, c'est le plus froid de tous les monstres froids : il ment froidement et voici le mensonge qui rampe de sa bouche : Moi, l'État, je suis le Peuple. C'est un mensonge ! Ils étaient des créateurs, ceux qui créèrent les peuples et qui suspendirent au-dessus des peuples une foi et un amour : ainsi ils servaient la vie. Ce sont des destructeurs, ceux qui tendent des pièges au grand nombre et qui appellent cela un État : ils suspendent au-dessus d'eux un glaive et cent appétits. Partout où il y a encore du peuple, il ne comprend pas l'État et il le déteste comme le mauvais œil et une dérogation aux coutumes et aux lois. [...] L'État ment dans toutes ses langues du bien et du mal ; et, dans tout ce qu'il dit, il ment – et tout ce qu'il a, il l'a volé »
NIETZSCHE F., *Ainsi parlait Zarathoustra*, tr. fr. Henri ALBERT, PhiloSophie, pp. 61- 62.

L'intellection que voici, ci-dessus, rapportée, qui donne à saisir l'État comme un monstre froid, une puissance qui ment dans tout ce qu'il dit et qui aurait volé, tout ce qu'il a, passe très mal en République du Congo, en date du 13 septembre 2018. Pour beaucoup, cette réflexion du célèbre ZARATHOUSTRA n'est que pur délire. « C'est la folie qui parle », comme dit l'auteur¹. La Constitution MOUDOU DOU défie le droit de propriété. Elle le porte sur ses fonts baptismaux comme un droit sacré² et en fait l'un des piliers du nouvel ordre juridique congolais³. « Considérant (en outre), selon la Cour constitutionnelle du Congo, (en cette date du 13 septembre 2018), qu'il résulte de l'article 23 de la Constitution que le droit de propriété ne peut subir de limitations justifiées par l'utilité publique, comme il en est (...) s'agissant de la constitution des réserves foncières de l'État nécessaire à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social, que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ; Considérant que l'alinéa premier critiqué 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 ne prend nullement en compte l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité ; que cet alinéa porte, de toute évidence, atteinte à la garantie constitutionnelle du droit de propriété tel que consacré par la Constitution en son article 23 ; qu'il est, donc, contraire à la Constitution »⁴. Tout bascule, pourtant, très vite avec la loi de finances 2022. La disposition, annulée, revient à la vie par-delà sa mort constitutionnelle devant la Haute juridiction⁵. L'État, selon ladite loi de finances (article 3) établit « des droits forfaitaires d'immatriculation obligatoire ou d'office des terres coutumières reconnues et inscrites en vertu de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'Occupation et d'Acquisition des terres et terrains, qui s'élèvent à 10% de la valeur vénale des

¹ LIGNIÈRES P., « C'est la folie qui parle », *DA*, n°8-9, Août-Sept., 2021, p. 8.

² MOUDOU DOU P., « Les garanties constitutionnelles du droit congolais de la propriété », in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges DOSSOU, L'Harmattan, Paris, 2020, pp. 827-842.

³ ONDOUNDO J.R., *L'expropriation pour cause d'utilité publique au Congo*, Thèse de doctorat, Université Marien Ngouabi, Brazzaville, 2021, p. 3.

⁴ CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

⁵ ROUSSEAU D., « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », in *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/1, n° 54 p. 10.



terres coutumières ou 5% de la superficie des terres coutumières ». Cette disposition fait peur ; elle marque à plus d'un égard le retour du monstre dont parle ZARATHOUSTRA.

Le professeur KPODAR a raison : « ce sont les gouvernants qui, hommes de chair et de sang, se cachent derrière l'État, l'instrumentalisent, mentent dans son compte, et souvent d'une manière hypocrite en son nom »⁶. L'État sincère est du royaume des cieux. « La constitution des réserves foncières de l'État nécessaire à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social [l'atteste] »⁷ ; les droits des individus sont absorbés par l'État⁸, et frappés de régressions⁹. Le processus témoigne des difficultés des droits de l'homme et, notamment, du droit de propriété vis-à-vis des objectifs de développement de l'État : « le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? »¹⁰ Le doute est permis. La gouvernance foncière fait depuis longtemps « le choix de la valorisation des prérogatives de la puissance publique au lieu de les limiter fortement »¹¹ ; elle prend pied sur une logique « développementaliste, fondée sur la négation des libertés publiques et la promotion notamment des droits économiques et sociaux » de l'État¹². Le flou, à cet égard, oblige à rechercher et à s'accorder sur les mots¹³. Ou, comme dit le professeur Jean RIVERO, à « se rassurer de son vocabulaire ». L'État est, dans sa définition, une puissance méphistophélique¹⁴ ; une institution juridique composée d'une « population, sise sur un espace déterminé, et un appareil gouvernemental qui en assure une maîtrise suffisante ». Soit, comme dit le professeur Guillaume TUSSEAU, « un pouvoir normatif institutionnalisé s'exerçant sur une population dans le cadre d'un territoire »¹⁵. L'État est ainsi une personne juridique bénéficiant d'un attribut discriminant, la souveraineté (cette particularité fait qu'elle soit à la fois créateur de droit et soumis au droit, auteur et sujet) »¹⁶. La gouvernance foncière, quant à elle, est encore, à ce jour, inconnue du public, et des registres du droit¹⁷ ; elle est absente des mots-clés du droit constitutionnel et du droit administratif¹⁸, avec lequel elle cultive pourtant, comme avec le droit constitutionnel, une certaine intimité. La gouvernance foncière n'y est pas étrangère. Elle se connecte dans sa généalogie aux grands ensembles du droit ; le « foncier se rattache à un fonds de terre, plus généralement, à un immeuble »¹⁹. La gouvernance, elle, surgit dans l'analyse des concepts comme un système de prise de décision²⁰. Le terme emprunte aux finances publiques,

⁶ KPODAR A., « La sincérité dans le droit public », in *L'État inachevé*, Mélanges AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, p. 591.

⁷ CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

⁸ GILBERT S., « Observations sur l'absorption des individus par l'État dans la doctrine administrativiste au XIX^{ème} siècle », in *Défendre les libertés*, Mélanges WACHSMANN, Dalloz, Paris, 2021, pp. 229-241.

⁹ BURGORGUE-LARSEN L., « Régressions », in *Défendre les libertés*, *Op.cit.*, pp. 107-111.

¹⁰ LACHAUME J.-F., PAULIAT H., « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges ARDANT, LGDJ, Paris, 1999, p. 373 sq.

¹¹ MOUDOU DOU P., *Droit administratif congolais*, Pub, Brazzaville, 2^{ème} éd., 2023, p. 19.

¹² AHADZI-NONOU K., *Droit de l'homme et développement en Afrique sub-saharienne. Théories et réalités*, PUT, 2018, 160 p. GAUDEMET Y., « Constitution et biens publics », *NCCC*, n°37, 2012, pp. 65-73 ; DUPRE DE BOULOIS X., « Les droits fondamentaux des personnes publiques », in *Défendre les libertés*, *Op.cit.*, pp. 203-213. CC, France, Décision n°86-207 du 26 juin 1986 relative aux lois de privatisation.

¹³ BOURCIER D., « Argumentation et définition en droit », *Langages*, 10^{ème} année, n°42, 1976, p. 115.

¹⁴ KPODAR A., « La sincérité dans le droit public », in *L'État inachevé*, Mélanges AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, p. 591.

¹⁵ TUSSEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 6^{ème} éd., 2022, p. 48.

¹⁶ LEFEBVRE-TEILLARD A., « État », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Puf, Lamy, Paris, 2003, p. 646.

¹⁷ ALLAND D., RIALS S., *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-Puf, Paris, 2003.

¹⁸ FRANÇOIS B., *Les mots-clés du droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2017, p. 216 ; STIRN B., *Les mots-clés du droit administratif*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2025, p. 216.

¹⁹ CORNU G., « V^o Foncier, ière », in *Vocabulaire juridique*, Puf, 7^{ème} éd., Paris, 1987, p. 409.

²⁰ MANANGOU V.R., « La gouvernance des finances publiques des États en temps de crise budgétaire : le cas du Gabon et du Congo », *RAFIP* n°8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 53-107.



aux grands principes de la matière et fait corps avec l'idée de bonne gouvernance²¹. Ce qui conduit à penser la gouvernance foncière comme « un système de prise de décision politique en matière foncière »²². Il s'agit d'un ensemble de mécanismes et de processus décisionnels relatifs, selon la loi, à l'acquisition et l'occupation des terres et terrains. Il fait son apparition historique, en 2018, devant la Cour constitutionnelle, avec la notion de droit de propriété, consacré par le juge comme un droit fondamental. La « Cour, pour la première fois, fait preuve de courage »²³ ; « Ce constat est d'autant plus justifié que dans sa décision (n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018), (la Cour) se sert d'une potion magique qui lui permet d'avoir l'appréhension du temps »²⁴ et de prendre le contrôle des rapports entre la Constitution et le droit de propriété dont elle affirme les bases constitutionnelles, eu égard du droit applicable aux biens des personnes publiques²⁵. Le passé du droit est sur ce point profond. Il remonte bien loin dans le temps ; l'État est dès le commencement propriétaire²⁶ ; « la protection constitutionnelle du droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »²⁷ ; collectivités décentralisées et établissements publics. La mise en œuvre du plan national de développement en change tout de même la trajectoire²⁸ ; elle renverse les paradigmes et les totems et soumet la matière à une nouvelle lecture²⁹. Est, avec ce plan, actée la nouvelle gouvernance foncière, elle-même comptable, dans ses racines, de la réforme de l'État. Le scandale de Kintélé, comme d'autres cas d'expropriation sans compensation³⁰, met en évidence, les tensions entre l'État et les propriétaires fonciers, de moins en moins, « tolérant(s) face aux péchés que l'État peut commettre (à leur égard) »³¹. Ils contraignent, pour ainsi dire, l'État à expier ses fautes, à défaut de rechercher, ailleurs, les moyens de survie de sa politique foncière, ne fût-ce qu'à travers des lois fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. Elles complètent la constellation juridique en matière foncière. Aussi, interrogent-elle sur le statut de l'État en ce domaine. Y est-il un simple gendarme ? La question se pose avec les dernières lois fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. Sur une vue théorique, la loi est la condition de mise en œuvre des possibilités d'action des sujets d'un ordre juridique ; « Sont du domaine de la loi, par exemple, l'exercice des libertés publiques. Elle fixe également les règles concernant : le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; le régime domanial et foncier ». Cette conception idéale de la loi résiste moins à l'épreuve ; elle révèle les normes juridiques dans leur nudité. La loi est, dans sa transcription, pervertie. Et, comme naguère le pouvoir du roi, la loi, expression de la volonté générale³², est aussi objet d'excès et de mêmes vices et de mêmes reproches voire pire que le pouvoir royal d'antan. Le parlement se révèle, parfois, être plus

²¹ Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

²² MANANGOU V.R., « La gouvernance des finances publiques des États en temps de crise budgétaire : le cas du Gabon et du Congo », *RAFIP* n°8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 53-107.

²³ MOUDOU DOU P., in *Droit public : fragmentation, unité et diversité*, HEMAR, Brazzaville, 2018, p. 214.

²⁴ NGOMHA BUITTYS R., « Une belle dose d'espoir ? », in *Cours constitutionnelles, pouvoirs et droits fondamentaux en Afrique noire francophone*, EUE, 2020, p. 320.

²⁵ GAUDEMET Y., « Constitution et biens publics », *NCCC*, n°37, 2012, pp. 65-73.

²⁶ GAUDEMET Y., notes sous CE, Avis n°282.197, 27 avril 1961, Garanties de la propriété publique, in *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, Paris, 3^{ème} éd., 2008, pp. 90-94.

²⁷ CC, France, Décision des 25-26 juin 1986, Rec. Cons. const., p. 61, cons. n°58.

²⁸ Loi n°32-2018 du 1^{er} octobre 2018 portant approbation du plan national de développement 2018-2022 ; Loi n°3-2022 du 14 janvier 2022 portant approbation du plan national de développement 2022-2026.

²⁹ MOCKEL D., « Le droit administratif doit-il être vu autrement ? », *Droit et Société*, 2016/1 n°92, pp. 231-244.

³⁰ ONDOUNDO J.R., *L'expropriation pour cause d'utilité publique au Congo*, Th.cit.

³¹ KPODAR A., KOKOROKO D., préface, *L'État inachevé*, Mélanges Koffi AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, 2021, p. 6.

³² CC, France, Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985.



dangereux pour le peuple, que ne l'est le gouvernement³³. Un signe – comme si elles étaient frappées d'un défaut de conception, les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains sont très vite retournées à l'usine, après leur adoption. De sorte qu'on en vient à se demander, avec ces lois, si le droit de propriété n'est pas malmené, et s'il ne faut pas convenir des limites à lui apporter dans l'intérêt général sans porter atteinte à sa nature.

L'État, sur qui pèse la police de la propriété foncière (I), se transforme, sous la plume du législateur, en une gêne, une entrave à la jouissance du droit de propriété. Soit, comme le dit Zarathoustra, en un monstre (II).

I. UN GENDARME

La question foncière est tendancieuse ; dans des sociétés plurielles³⁴ comme le Congo où elle coïncide avec l'identité démotique de la Nation³⁵, ajoute au problème de l'ingénierie normative³⁶, et agite la société³⁷. La terre est sacrée, mystique³⁸, nourricière, bourgeoise ; elle est à « la base de tout développement économique et social ; la condition de la croissance économique et le domaine d'investissement financier considérable »³⁹. Ce prisme offre une vue messianique de l'État⁴⁰ ; il n'interviendrait, dans les rapports entre les hommes et la terre, que pour prévenir le risque d'une guerre de tous contre tous ; ainsi l'État est-il, non seulement « en quelque sorte le notaire ; il participe à la rédaction et tient registre de tous les actes (de propriétés) »⁴¹ (A), mais aussi le gardien la régularité (B).

A. Les actes de propriété

La loi n°20-2022 du 18 mai 2022 ne modifie ni complète pas seulement sa sœur aînée (loi n°21-2018) ; elle lève le voile sur les logiques cachées, les intentions et les motifs inavouables de cette nouvelle législation ; il s'agit ici, selon le ministre MABIALA, d'« Ouvrir (avec ces lois) un combat frontal contre les occupants anarchiques des terrains », maîtriser l'espace foncier national et, surtout, « parvenir à une codification de la coutume. La codification devant entraîner l'incorporation du droit coutumier dans le droit positif. »⁴² L'établissement des règles sur la reconnaissance (1), la mutation et le transfert de propriété de ces terres ou terrains (2) constitue, pour cela, le point de départ par excellence.

1. Les actes de reconnaissance des terres coutumières

Pour les propriétaires fonciers coutumiers, c'est une nouvelle ère qui commence ; les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains sonnent comme le tocsin final de la liberté du droit de disposer de sa propriété⁴³, mais aussi et au demeurant d'une ère avec laquelle les pouvoirs publics veulent, à tout prix, rompre. Ils envoient-là un signal fort sous cette nouvelle République : Il ne doit plus y avoir de scandales fonciers au Congo. Ou comme le dit le ministre

³³ MOYEN G., « L'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : les cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales UMNG/SJP*, 2009, 10(3), p. 41.

³⁴ NDIAYE S., « Libres propos sur les droits de l'homme en Afrique », *RGDIP*, 2022-1, pp. 5-36.

³⁵ AHADZI-NONOU K., « Remarques sur la Constitution démotique en Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges DOSSOU, Paris, 2020, pp. 100-110.

³⁶ MANANGOU V., « La coutume, source de droit constitutionnel au Congo », *RRC*, n°051, 2024, pp. 1-40.

³⁷ ILOKI A., in *Les Dépêches de Brazzaville*, n°2229, www.adiac-congo.com, lundi 09 février 2015, p. 2.

³⁸ VERDIER R., « Civilisations paysannes et traditions juridiques », in *Systèmes fonciers à la ville et au village*, L'Harmattan, Paris, 1989, pp. 9-10.

³⁹ ONDOUNDO J. R., *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Th.cit., pp. 4-6.

⁴⁰ NDIAYE S., « Libres propos sur les droits de l'homme en Afrique », *RGDIP*, 2022-1, p. 6.

⁴¹ FAVOREU L., « La justice constitutionnelle en France », *Les Cahiers de droit*, 26(2), 1985, p. 305.

⁴² MANANGOU V., « La coutume, source de droit constitutionnel au Congo », *RRC*, n°051, 2024, pp. 1-40.

MOUDOUDOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, Pub, Brazzaville, 2019, p. 196.

⁴³ LACHAUME J.-F., PAULIAT H., « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges ARDANT, LGDJ, Paris, 1999, p. 373 sq. ; VERWILGHEN (M.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale, Mutations et limites d'un droit fondamental*, Academia, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 208.



des affaires foncières, en 2017, « la gestion foncière et domaniale doit se faire régulièrement (de manière à ce que soient) endiguées les occupations anarchiques des terrains dans (le) pays ».

La « loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière n'a pas apporté l'assainissement attendu dans ce domaine »⁴⁴. Elle serait même considérée, selon les mots du professeur SOSSA, comme « le symbole d'un droit pathologique et non du droit normal » ; elle encombrerait les rôles des juridictions, sans jamais taire « les irrégularités, sinon les fraudes, qui conduisent à de multiples procédures judiciaires »⁴⁵. La loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 a, pour ainsi dire, eu lieu sans avoir lieu. Elle est flexible⁴⁶ et demeure inefficace⁴⁷. La remarque vaut aussi pour la loi n°10-2004 du 26 mars 2004 ; elle échoue à sa mission et laisse constater des phénomènes d'occupation et d'acquisition anarchique des terres et terrains par des personnes physiques ou morales de nature à créer l'insécurité foncière⁴⁸. Les lois sur les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains sont pour ainsi dire des lois très attendues, dans le pays ; aussi bien par les acquéreurs de propriétés immobilières que par les vendeurs qui sont pour une très grande part des propriétaires fonciers coutumiers⁴⁹. Il était « impérieux d'apporter, par voie légale, des solutions à tous (les) travers fonciers entraînant la mise à mal de la bonne gouvernance foncière ; la menace de la paix sociale ; le frein à la production agropastorale et industrielle nationale ; l'urbanisation accélérée et incontrôlée ; la vente des terres et terrains non constructibles, par les détenteurs des droits fonciers coutumiers ; les conflits de propriété dus aux superpositions de ventes des terrains et de titres ainsi qu'aux lotissements anarchiques »⁵⁰. Le législateur des règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains assume presque, par ces règles, de servir à la fois l'autorité vraie du pouvoir et la liberté des citoyens ; il marque-là le grand retour de l'autorité de l'État ; dans un domaine où les errements du passé, les irrégularités et les fraudes avaient fini par faire croire à tort que l'État avait quitté la terre des hommes⁵¹ et laisser derrière lui qu'un tas de ruine.

Les propriétaires fonciers coutumiers sont, par ces nouvelles règles, invités à la césure ; « pour jouir des terres coutumières, désormais, leurs détenteurs doivent, au préalable, les faire reconnaître par l'État »⁵². La disposition est sobre⁵³. Peut-être même trop sobre, pour ne pas cacher de sombres desseins. Il s'agit certes-là de la conception congolaise du droit de propriété ; « 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 ». Ou, comme dit la Cour, qu'« à l'effet (pour le législateur) de donner corps à la garantie constitutionnelle du droit de propriété »⁵⁴.

Cette exigence légale de reconnaissance préalable des terres coutumières par l'État demeure néanmoins, curieuse ; elle appelle, par-delà la conception de la propriété foncière à laquelle elle participe, ni le dessein qu'elle sert, de nombreuses observations et commentaires. Il ne suffit plus seulement de détenir, de manière prouvée, et sans contestation, des terres coutumières pour en

⁴⁴ FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », *Revue congolaise de droit et des affaires*, n°7, janvier-février-mars, 2012, p. 89.

⁴⁵ FEVILIYE I., *id.*, p. 89.

⁴⁶ CARBONNIER J., *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 1983.

⁴⁷ DJOGBÉNOU J., « L'effectivité des décisions des juridictions constitutionnelles », in *L'État inachevé*, Mélanges Koffi AHADZI-NONOU, *Op.cit.*, p. 491-512.

⁴⁸ MABIALA P., *Le droit d'occupation et d'acquisition des terres et terrains au Congo*, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 9.

⁴⁹ FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », *Revue congolaise de droit et des affaires*, n°7, janvier-février-mars, 2012, p. 89.

⁵⁰ MABIALA P., *Le droit d'occupation et d'acquisition des terres et terrains au Congo*, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 9.

⁵¹ SAUVÉ J.-M., « Où va l'État ? », Clôture du cycle de conférences du Conseil d'État, 2015.

⁵² Art. 8 al. 1^{er} Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

⁵³ PORTALIS J.E.M., *Discours préliminaire du premier projet de code civil*, 1801, p. 14.

⁵⁴ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.



avoir, si ce n'est qualité de propriétaire, le droit d'en jouir⁵⁵. Encore faut-il que ces terres fassent l'objet d'une reconnaissance auprès de l'autorité publique. Pour le législateur du 13 juin 2018, la reconnaissance des terres coutumières constitue, en soi, un objectif du droit auquel il ne saurait se dérober. Le tableau est réalisé avec succès. Les « terres coutumières, selon l'article 12 de la loi de 2018, 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'État ». C'est dire, la « véritable pierre de touche »⁵⁶ de la constitution des réserves foncières de l'État, nécessaire à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social, est la reconnaissance des terres coutumières ; seul son succès est gage de maîtrise de l'espace foncier national et partant, une condition primordiale à la réalisation dudit plan national. Le législateur ne peut, à cet égard, se résoudre à recourir des normes obsolètes⁵⁷ et espérer sur la simple bonne foi des usagers⁵⁸ qu'elle suffirait à garantir le respect des exigences de la propriété foncière⁵⁹. Il se doit de faire preuve d'esprit, de finesse⁶⁰, face à des citoyens dont les bonnes gens disent souvent qu'ils n'écoutent la loi que d'une oreille distraite. Cette orientation législative, aussi empreinte de fiscalité incitative, est à l'origine de l'article 16 de la loi⁶¹, censurée, en sa décision du 13 septembre 2018, par la Cour constitutionnelle. Elle est aussi à l'origine des dispositions de la loi de finances qui en prennent le relai dans l'ordre juridique^{62;63}. Tout change presque ; seul subsiste le noyau dur, la conception congolaise de la propriété foncière. Soit, « le droit de jouir et de disposer des espaces de terres ou de terrains, de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements »⁶⁴.

Cette dernière précision n'est pas « une question de détail »⁶⁵. Elle s'ancre dans l'histoire, la philosophie politico-juridique séculaire de la propriété⁶⁶ qu'elle annonce, ici, telles les hirondelles le printemps, en prélude des grands bouleversements de la propriété en droit congolais.

2. Les actes de mutation ou transfert de propriété

La « terre, sous l'ère communiste, et sur toute l'étendue de la République populaire du Congo, est propriété du peuple. Tous les terrains nus ou mis en valeur, propriété à quelque titre que ce soit des personnes physiques ou morales appartiennent à l'État en tant qu'institution du

⁵⁵ Art. 7 Loi n°21-2018.

⁵⁶ VEDEL G., « La place de la Déclaration de 1789 dans le bloc de constitutionnalité », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989, p. 63.

⁵⁷ FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », *Revue congolaise de droit et des affaires*, n°7, janvier-février-mars, 2012, p. 90.

⁵⁸ TA, Brazzaville, 9 août 2019, *Ngoma Georgette c. Ville de Pointe-Noire*.

⁵⁹ Art. 16 Loi n°10-2004 du 26 mars 2004.

⁶⁰ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.

⁶¹ CE, France, *Famille, fiscalité incitative*, fiche, 2023-2024.

⁶² Art 3 Loi de finances de 2022 : cet article établit « des droits forfaitaires d'immatriculation obligatoire ou d'office des terres coutumières reconnues et inscrites en vertu de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'Occupation et d'Acquisition des terres et terrains, qui s'élèvent à 10% de la valeur vénale des terres coutumières ou 5% de la superficie des terres coutumières ».

⁶³ Art. 3 Loi de finances de 2026 : cet article établit « des droits forfaitaires d'immatriculation des terres coutumières reconnues et inscrites en vertu de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'Occupation et d'Acquisition des terres et terrains et de la loi n°20-2022 du 18 mai 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'Occupation et d'Acquisition des terres et terrains, qui s'élèvent à 10% de la valeur vénale des terres coutumières reconnues ou 10% de la superficie des terres coutumières reconnues ».

⁶⁴ Art. 17 Loi n°21-2018.

⁶⁵ KPODAR A., « La sincérité dans le droit public », *L'État inachevé*, Mélanges Koffi AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, 2021, p. 558.

⁶⁶ PORTALIS J.E.M., *Discours préliminaire du premier projet de code civil*, 1801, p. 13.



peuple congolais. Les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Toutefois, chacun dispose librement du produit de la terre, fruit de son propre travail »⁶⁷. Cette « conception dite bolchevik de la terre »⁶⁸ a aujourd'hui vécu. Et diraient les maîtres romains, « *felix qui potuit rerum cognoscere causas* ». La conception bolchevik s'est laissée mourir avec la démocratisation des années 90⁶⁹. Et avec les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, la conception libérale de la propriété foncière, héritage de la Conférence nationale souveraine, de février-juin 1991^{70;71}, ne tangué pas moins ; elle est en passe de connaître quelques mutations et limites⁷². La loi de 2018, modifiée et complétée, ne renie pas au droit de propriété, son caractère fondamental, naturel, imprescriptible, social, inviolable ou sacré⁷³. Elle pose, selon le juge de NGOMA Mathieu, « 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 »⁷⁴.

L'un des attributs de la propriété foncière est l'abus ; « 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 »⁷⁵. Le législateur intègre cette dimension. Les deux lois sur l'occupation et l'acquisition des terres et terrains, mises dos-à-dos, dénotent toutefois d'un certain malaise. Le législateur est comme gêné aux entournures ; tout se passe comme si « les parlementaires n'ayant pas pu amender le projet de loi lors des travaux en commission et en plénière (se seraient servi de) la Constitution »⁷⁶, du droit constitutionnel⁷⁷, pour sauver l'œuvre de la catastrophe. Un peuple, comme dit Jean-Jacques ROUSSEAU, est toujours maître de changer ses lois, même les meilleures : une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. Ce changement de lois, que la sagesse veut chaque dix-neuf années, favorisant l'alternance intragénérationnelle, n'est pas toujours aisé à réaliser ; les parlementaires n'ont pas toujours cette patience. La nouvelle loi fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains y échappe de grâce ; elle réussit, dans le silence du peuple⁷⁸, et le secret des hémicycles, à combler les lacunes de loi du 13 juin 2018, relative aux règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. Le législateur se veut, par cette dernière loi, de corriger les difformités de la loi du 13 juin 2018, censurées par la Cour constitutionnelle⁷⁹, mais aussi d'affiner, avec elle, les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. Ou, plus précisément, de « cession à titre onéreux, à titre gracieux ou d'échange de tout ou partie

⁶⁷ Art. 31 Constitution 24 juin 1973.

⁶⁸ MOUDOUDOU P., in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Op.cit., p. 828.

⁶⁹ MOUDOUDOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, Op.cit., pp. 132-142.

⁷⁰ Id. in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Op.cit., p. 828.

⁷¹ BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 96.

⁷² VERWILGHEN (M.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale, Mutations et limites d'un droit fondamental*, Academia, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 208.

⁷³ MOUDOUDOU P., Op.cit., p. 828.

⁷⁴ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018 sur le recours en inconstitutionnalité des 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.

⁷⁵ Id.

⁷⁶ MOUDOUDOU P., in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Op.cit., p. 831.

⁷⁷ KPODAR A., « Constituer en droit constitutionnel », in *L'exception en droit*, Mélanges Joseph OWONA, L'Harmattan, Paris, 2021, pp. 30-31.

⁷⁸ ROUSSEAU D., « Silence des lois, colère du peuple », *Gaz. Pal.*, 2017, p. 3.

⁷⁹ CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.



de ces terres coutumières entre particuliers »⁸⁰. L'écriture de la loi change ; elle n'est plus comme sous la législature du 13 juin 2018⁸¹ ; désormais, « toute mutation ou tout transfert de propriété portant sur les terres coutumières reconnues par l'État ne peut s'effectuer qu'après l'immatriculation de celles-ci »⁸². L'Ancien et le Nouveau Testament des règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains sont écrits⁸³. Une constante tout de même autour de l'exigence d'immatriculation des terres coutumières. Elle en est l'attraction majeure. Le nouvel article 13 l'affirme en force. Il marque, sur ce point, l'aboutissement des réformes majeures, visées par l'État, en matière foncière⁸⁴ ; l'immatriculation des terres coutumières seconde leur reconnaissance, et demeure sur l'échiquier, une procédure administrative, tout aussi importante pour emporter la compétition contre l'occupation et l'acquisition irrégulières des terres. Elle est gage de constitution de l'assiette fiscale foncière fiable et de traçabilité de la propriété foncière.

La propriété foncière circule ; elle « s'acquiert et se transmet par l'effet des obligations, par l'effet de la reconnaissance des terres coutumières, par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, par accession ou incorporation et par prescription »⁸⁵. Voilà d'où naît la nécessité de l'immatriculer ; elle permet d'en garder la trace et d'en suivre le cours des évolutions dans le registre de la propriété foncière⁸⁶. L'immatriculation requise sert, dans cette circularité, à sécuriser la propriété foncière⁸⁷ ; « 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 »⁸⁸. Ce « *Considérant de principe* » secoue la société, mais échoue à changer l'idée du droit en ses soubassements⁸⁹ ; le raisonnement du juge constitutionnel révèle l'évidence⁹⁰ ; l'immatriculation des terres demeure, encore à ce jour, « perçue comme une construction extérieure ; la chose de l'homme blanc »⁹¹. Le législateur prêche dans le vide ; la jouissance des terres, sans leur immatriculation ou, même, leur reconnaissance par l'État, est, pour les propriétaires fonciers, « une coutume ancrée dans la société congolaise depuis des temps immémoriaux »⁹² ; le législateur se devait de « traduire, dans un dispositif normatif, une tradition déjà ancrée dans les mœurs ». Toute chose qui justifie la réticence des propriétaires fonciers coutumiers, lors de l'annonce de la mesure et, son échec sous la législation antérieure⁹³.

La procédure d'immatriculation d'office, réglée par la loi n°20-2022 du 18 mai 2022, sous forme de « droits, frais et taxes d'immatriculation tels que fixés dans la loi de finances de l'année », a le don de contourner la difficulté. Elle confère à l'administration, un visage plus

⁸⁰ Art. 13 nouveau al. 2 Loi n°20-2022 du 18 mai 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

⁸¹ Art. 13 modifié Loi n°21-2018.

⁸² Art. 13 nouveau al. 2 Loi n°20-2022 du 18 mai 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

⁸³ MABIALA P., *Le droit d'occupation et d'acquisition des terres et terrains au Congo*, *Op.cit.*, 126 p.

⁸⁴ Loi n°4-2024 du 24 avril 2024 portant orientation de la réforme de l'État ; *Plan stratégique de la réforme de l'État*, 2024-2026.

⁸⁵ Art. 21 Loi n°21-2018.

⁸⁶ *Ibid.*, Art. 24 al. 2.

⁸⁷ BOUKA H., *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 97.

⁸⁸ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.

⁸⁹ DURKHEIM E., « L'origine de l'idée de droit », *Revue philosophique*, 1893, n°35, pp. 290-296.

⁹⁰ THIBAUD V., *Le raisonnement du juge constitutionnel, Jalons pour une structuration herméneutique du discours juridique*, Thèse de doctorat, Université de Lyon 2, 770 p.

⁹¹ MOUDOUDOU P., *Droit administratif congolais*, 2^{ème} éd., *Op.cit.*, p. 16.

⁹² CC, Congo, Décision n°004/DCC/SVA/20 du 22 juillet 2020 sur le recours en inconstitutionnalité des articles 121, 128, 135, 136 et 141 de la loi n° 073/84 du 17 octobre 1984 portant code de la famille.

⁹³ FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », art. cit., p. 89.



humain⁹⁴, proche des administrés⁹⁵ et soucieux, comme la justice, dans l'affaire Maurice BAZE, des conditions réelles dans lesquelles, elle est mise en mouvement, et de la nécessité de promouvoir le règne du droit dans la société⁹⁶.

B. Les actes de régularité

Le règne du droit dans la société tient, par-dessus tout, à la garantie des droits⁹⁷ ; au respect des droits des uns par les autres. « La liberté, disent les hommes en 1789, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi »⁹⁸ ; elle organise les rapports de l'homme à la terre, comme socle de liberté⁹⁹, et en fixe les conditions d'exercice¹⁰⁰, selon que les terres sont reconnues (1) ou immatriculées (2).

1. La régularité de la procédure de reconnaissance des terres

Le succès des règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains est, outre de « trainer derrière elle un codicille de droit pénal »¹⁰¹, d'éclaircir les rangs des propriétaires fonciers. Elles établissent presque pour la première fois, et de manière aussi solennelle, le « mandataire général »¹⁰² des familles, propriétaires des terres coutumières¹⁰³, et encouragent, dans la foulée, la course vers les tribunaux. Ces différentes règles projettent ainsi sur la société le spectre d'une société contentieuse. La République du Congo l'est déjà, en raison de l'inflation des lois ; elle l'est désormais aussi au motif pris de ce que les différentes lois, votées, concourent à la banalisation du recours au juge. La société contentieuse, comme l'écrit le professeur Loïc CADIET, n'est pas que le fait d'un encombrement des rôles d'audience, d'une routinisation de la saisine du juge ; elle est aussi le fait d'une production massive des normes¹⁰⁴. Cette dernière touche est apportée par l'article 11 de loi du 13 juin 2018 : « Lorsque la procédure de reconnaissance des terres coutumières ne peut aboutir pour cause de superposition des droits fonciers, les prétendus détenteurs de ces terres doivent terminer leur litige devant une juridiction compétente saisie à la diligence de l'une ou l'autre partie. En ce cas, aucune reconnaissance des terres coutumières n'est possible avant le prononcé d'une décision définitive de justice ».

Cette disposition, qui rappelle l'impératif kantien, américanise le droit¹⁰⁵. Elle encourage, comme par un sursaut de conscience, la société à se saisir du droit dans son quotidien ; à soumettre au juge la quasi-totalité des questions qui se soulèvent dans la société. Et il est bien un euphémisme de dire que la question des occupations illégales et les procédés d'acquisition des terres posent de véritables questions de société¹⁰⁶. Ce sacre cache la forêt : « La procédure

⁹⁴CARBONNIER J., *Droit et passion du droit sous la Ve République*, *Op.cit.*, p. 61.

⁹⁵OBOUNGHAT L., « La démocratie administrative en République du Congo », *RADP*, vol. XI, n°25, janvier-juin, 2022, pp. 287-326.

⁹⁶CS, Congo, Ch. A., 17 décembre 1976, *Maurice BAZE*.

⁹⁷Art. 16 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*.

⁹⁸*Ibid.*, Art. 4.

⁹⁹AMSELEK P., « La liberté et les libertés publiques », in *Défendre les libertés publiques*, Mélanges WACHSMANN, Dalloz, Paris, 2021, pp. 5-13.

¹⁰⁰CC, Congo, Décision n°002DCC/SVA/19 du 1^{er} février 2019.

¹⁰¹CARBONNIER J., *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Paris, Flammarion, 1996, p. 135 ; Art. 43-48 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

¹⁰²Art. 14 al. 2 et 3 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. Art. 15 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 : « *Le droit de requérir l'immatriculation des terres coutumières appartient exclusivement au mandataire général* ».

¹⁰³MOUDOU DOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative au Congo-Brazzaville*, *Op.cit.*, pp. 202-204.

¹⁰⁴CADIET L., « Le spectre d'une société contentieuse », in *Droit civil, procédure, linguistique juridique*, Écris en hommage à Gérard CORNU, Puf, Paris, 1997, pp. 29-50.

¹⁰⁵CADIET L., « L'hypothèse de l'américanisation de la justice française Mythe et réalité », *APD*, n°45, 2001, pp. 89-115.

¹⁰⁶BOUKA H., *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 93.



de reconnaissance des terres coutumières fait intervenir la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières. Cette commission établit le procès-verbal, tandis que le ministre des affaires foncières prononce, par arrêté, la reconnaissance des terres coutumières »¹⁰⁷. Le ministre ne délire pas à commenter la loi en ces termes. La loi prête force à ses idées : « Pour jouir des terres coutumières, leurs détenteurs doivent, au préalable, les faire reconnaître par l'État. 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 »¹⁰⁸. « Les terres coutumières sont interdites de lotissement, de cession à titre onéreux ou gratuits, d'échange, de donation entre vifs et d'acquisition par prescription avant leur reconnaissance par l'État »¹⁰⁹.

L'œuvre de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières n'échappe, pourtant, pas à la critique ; la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières est, au demeurant, comme habité par un mauvais génie, elle repose sur un régime d'autorisation préalable¹¹⁰ ; son œuvre ajoute au malheur des propriétaires terriens. Elle nuit même à la volonté générale dont elle sert, et au contact de laquelle celle-ci perd presque toute lisibilité : « La preuve de la détention des terres coutumières est rapportée par l'arrêté de reconnaissance de ces terres. Nul ne peut jouir des droits fonciers coutumières s'il ne dispose des terres coutumières qui ne font l'objet d'aucune contestation. »¹¹¹ L'œuvre de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières est comme décalée dans une autre réalité. Elle sent la poudre. Elle s'écarte de la loi, procède à des reconnaissances des terres coutumières sur lesquelles se superposent ou se disputent des droits fonciers coutumiers et gonfle le rôle des audiences¹¹². Le Tribunal de grande instance se voit, par exemple, et en raison des maladresses de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières, ajouter à sa charge de travail, le litige¹¹³ entre la famille TCHINIAMBI-NKASSI, d'une part, et la famille NTI-TCHINIAMBI, d'autre part. Rien de surprenant : nombre de familles possèdent des terres¹¹⁴ ; les vilis (du nom d'une ethnie, bordant l'océan atlantique, au sud du Congo), ironisent souvent les congolais, sont des « *Fumu tôtô* », pour parler de propriétaires fonciers¹¹⁵. Ils finiront même, ajoutent-ils avec humour, par vendre l'océan atlantique. Les familles, citées, ne sortent pas du lot. Quelque chose dérange néanmoins. L'Arrêté n°3084 du 4 août 2023 en est marqué.

La famille TCHINIAMBI-NKASSI est inscrite au rôle général des sessions de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières. Elle est « représentée par M. TATY FOUMOUTCHieto (David), mandataire général, et dispose d'une superficie des terres coutumières délimitées 1.106ha 90a 03ca, situées aux lieux-dits villages Ngouassandji, Kan Mbambi, Luvuiti, Singa, Tchissouamou, Wollo, Tchissiessi et Tchitounga, sous- préfecture de Loango »¹¹⁶. Les mêmes terres coutumières sont aussi rattachées, sur le même rôle, à la famille NTI-TCHINIAMBI, notamment, en ce qui est des terres coutumières au village Ngouassandji. La « famille NTI-TCHINIAMBI, représentée par M. TCHIBOUELET (Jean Paul), mandataire général [a une] superficie des terres coutumières délimitées 772ha 80a 39ca, situées au lieu-dit

¹⁰⁷MABIALA P., *Op.cit.*, pp. 29-30.

¹⁰⁸ Art. 8 Loi n°21-2018.

¹⁰⁹ *Ibid.* art. 12.

¹¹⁰ CC, France, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*.

¹¹¹ Art. 7 Loi n°21-2018.

¹¹² FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », *Revue congolaise de droit et des affaires*, n°7, janvier-février-mars, 2012, p. 89.

¹¹³ JEAMMAUD A., « Conflit, différend, litige », *Droits*, 2001/2 n°34, pp. 15-20.

¹¹⁴ Art. 5 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 ; « *Les terres coutumières sont des fonds de terre détenus en vertu des coutumes et traditions existantes* ».

¹¹⁵ BOUKA H., *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 97.

¹¹⁶ Art. 2 § 27 Arrêté n°3084 du 4 août 2023 portant publication du rôle général et convocation des sessions ordinaires de la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières.



village Ngouassandji, sous-préfecture de Loango ; »¹¹⁷. La terre est sacrée ; « prière d'être enterré à Mandou, dit NGOÏE-NGALA ». Elle a aussi des implications, sinon une dimension économique importante¹¹⁸. La terre libère l'homme, dirait VOLTAIRE ; « (elle) éloigne de lui trois grands maux : l'ennui, le vice et le besoin ». Les terres de la famille TCHINIAMBI-NKASSI offrent ces belles perspectives. Elles constituent un « enjeu majeur de pouvoir économique, financier et politique »¹¹⁹ ; sous elles, s'abrite, selon les dernières découvertes, une masse importante de pétrole. Un butin qui fait rêver. Et qui, comme tout autre butin, déchaîne les passions, et attise la convoitise. Les « familles TCHINIAMBI-NKASSI, représentée par M. TATY FOUMOUTCHIE TO (David), mandataire général, et NTI-TCHINIAMBI, représentée par M. TCHIBOULET (Jean Paul), mandataire général », y sont.

Les terres coutumières sont, selon le législateur, des biens indivis¹²⁰, et soumis à ce régime. Le litige entre les deux familles s'en écarte¹²¹. L'histoire n'est pas sexy ; elle a tout de même le mérite de remettre les choses en perspective. La famille TCHINIAMBI-NKASSI est une des plus anciennes familles du littoral ; elle est proche de la couronne de Loango. Elle est la mémoire du passé, le présent du futur ; elle reçoit et favorise, avec d'autres, le contact entre l'homme blanc et l'homme noir¹²². Elle jouit de privilège considérable dans le royaume. Un certain nombre de personnes est, par exemple, affecté à son service, comme des valets – et elle jouit, en vertu de sa lignée, d'une immense propriété foncière. Elle a, à ce titre, accordé à la famille NTI-TCHINIAMBI de cultiver ses terres dans le village Ngouassandji. La famille TCHINIAMBI-NKASSI peut se le permettre. Ses possessions foncières sont impressionnantes ; les dernières découvertes scientifiques révèlent pas moins de huit puits de pétrole sous ses terres. Elles vont des villages Kan Mbambi, Luvuiti, Singa, Tchissouamou, Wollo, aux villages Tchissiessi et Tchitounga, le tout en passant par le village de Ngouassandji.

Les terres de ce village suscitent bien de fantasmes ; elles acquièrent, avec la découverte du pétrole, une forte valeur ajoutée. Elles deviennent source de convoitise. La famille NTI-TCHINIAMBI au premier rang ; elle conteste aujourd'hui à la famille TCHINIAMBI-NKASSI, ses droits fonciers coutumiers sur les terres du village de Ngouassandji. Cette mémoire de l'histoire manque à la commission nationale de reconnaissance des terres coutumières. Elle se trompe à retenir, sur son rôle, comme si elle en a des droits, la famille NTI-TCHINIAMBI, comme ayant des « terres coutumières délimitées 772ha 80a 39ca, situées au lieu-dit village Ngouassandji, sous-préfecture de Loango »¹²³. Il est aussi difficile de parler à cet égard, et au profit de la famille NTI-TCHINIAMBI, de prescription acquisitive¹²⁴ ; le droit foncier coutumier s'y oppose¹²⁵ : « Depuis des siècles, la relation entre l'homme et la terre a une signification particulière ; même si elle demeure toujours un objet de pouvoir, de domination, la terre [a longtemps été] exclue du commerce »¹²⁶. L'argument d'en face, même pris sous l'angle de la prescription acquisitive ne saurait prospérer. Une famille foncière ne

¹¹⁷*Ibid.*, § 19.

¹¹⁸NGUINGUIRI J.-R., « Traditions et coutumes foncières des communautés du littoral congolais », *Document* n°69, N.S., Avril 1988, p. 6.

¹¹⁹MOUDOU DOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative au Congo-Brazzaville*, *Op.cit.*, p. 195.

¹²⁰*Ibid.*, pp. 202-204 : les terres coutumières constituent, pour le professeur MOUDOU DOU, des propriétés collectives. Elles se distinguent des « biens indivis ».

¹²¹ Art. 14 Loi n°21-2018 : « Les terres coutumières reconnues par l'État constituent une propriété foncière indivise. [...] Tout indivisaire peut solliciter, devant le tribunal de grande instance du lieu de situation des terres coutumières la fin de l'indivision ».

¹²²NGUINGUIRI J.-R. *art.cit.*, p. 7.

¹²³Art. 2 § 27 Arrêté n°3084 du 4 août 2023.

¹²⁴CS, Congo, ch. réunies, 28 janvier 2005, *État congolais c. Guy-Joseph BANAKISSA et succession MATA LA* ; CS, Congo, Arrêt n°08/GCS-2010 du 24 février 2010, *Ayants droit de Joseph ONGOUNDOU c. Justin ICKONGA*.

¹²⁵CC, Congo, Décision n°005DCC/SVA/19 du 06 juin 2019 : « la détention des terres coutumières s'entend de l'exercice du droit de propriété sur ces terres, sans titres, par voie successorale ».

¹²⁶MOUDOU DOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative au Congo-Brazzaville*, *Op.cit.*, p. 197.



saurait valablement, sous la période ancestrale, perdre ses droits sur ses terres, au motif pris de ce qu'un tiers « occupe les lieux revendiqués sans discontinuer, de manière paisible et sans jamais avoir été troublé dans son droit de jouissance »¹²⁷. Il est, dans la philosophie bantoue, de traiter son hôte avec égard ; « c'est cette conception de la terre qu'avait le Roi MAKOKO lorsqu'il signe le traité de M'Bé le 10 septembre 1880 ; [...] Ce n'est pas étonnant que le Roi MAKOKO ne demande presque rien en contrepartie ». Ce n'est pas aussi étonnant que la famille TCHINIAMBI n'ait pas eu à se méfier d'autoriser la famille NTI-TCHINIAMBI à cultiver les terres du village de Ngouassandji.

Pensée comme la clé de la liberté des propriétaires fonciers coutumiers, la procédure de reconnaissance des terres coutumières se transforme, au gré des faiblesses, des passions et des imprudences des hommes qui en ont la responsabilité, en une entrave à la jouissance de leurs droits, les plus légitimes. « Pour jouir des terres coutumières, prescrit le législateur, les détenteurs doivent, *au préalable*, les faire reconnaître par l'État »¹²⁸.

2. La régularité de la procédure d'immatriculation des terres

La procédure d'immatriculation des terres n'améliore pas les choses ; Tout bouge et rien ne change ; le régime d'immatriculation évolue, elle passe d'une procédure, en partie, facultative¹²⁹ à une procédure, complètement, obligatoire¹³⁰, et le législateur est, sur ce sujet, pénétré d'esprit. L'œuvre échoue malgré tout à faire des prosélytes, les amateurs des titres précaires de propriété.

L'évocation du droit de la propriété foncière s'associe, depuis longtemps, à « l'existence et la reconnaissance de ceux qu'il est convenu d'appeler, selon le président BOUKA, les propriétaires fonciers avec le lot de bonheur, mais aussi de profondes déconvenues qu'ils apportent aux hommes et aux femmes qui, pour diverses raisons, entrent en relation contractuelle avec eux ; (Elle) nous rappelle les problèmes immenses liés à la vente des terrains devant servir à l'habitation : vente d'un même bien à plusieurs personnes par un même propriétaire, parfois par plusieurs prétendus propriétaires tous membres d'une même famille ou parfois encore par des personnes qui ne se connaissent point, mais qui, les unes et les autres, se prétendent tous propriétaires du bien vendu ». La situation ne change pas ; nombre d'homme et de femme se disent, aujourd'hui, encore victimes de « vente d'un même bien à plusieurs personnes par un même propriétaire, parfois par plusieurs prétendus propriétaires tous membres d'une même famille ou parfois encore par des personnes qui ne se connaissent point, mais qui, les unes et les autres, se prétendent tous propriétaires du bien vendu »¹³¹. La Cour suprême, elle-même, consacre, encore, à ce jour, ses "une" à l'immatriculation des terres, pour ne pas dire au titre foncier¹³² ; elle ajoute au « contentieux civil qui encombre (déjà) les juridictions

¹²⁷CS, Congo, ch. réunies, 28 janvier 2005, *Guy-Joseph BANAKISSA*.

¹²⁸Art. 8 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

¹²⁹ILOKIA., *Droit des parcelles de terrain au Congo*, t. 2 : L'immatriculation des terres, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 11.

¹³⁰Art. 13 nouveau Loi n°22-2022 du 18 mai 2022 modifiant et complétant la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains : « Toute mutation ou transfert de propriété portant sur les terres coutumières reconnues par l'État ne peut s'effectuer qu'après immatriculation de celle-ci. » ; Art. 15 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 : « L'immatriculation des terres coutumières reconnues par l'État est obligatoire. [...] 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 » ; Art. 24 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 : « La propriété foncière régulièrement acquise est soumise aux formalités d'immatriculation obligatoire et de mise à jour, conformément à la procédure prévue par la loi en vigueur [...] ».

¹³¹BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 95.

¹³²CS, Congo, 2^{ème} civ., Arrêt n°31/GCS-2009 ; Arrêt n°34/GCS-2009 du 22 octobre 2009 ; Arrêt n°36/GCS-2009 du 26 novembre 2009 ; Arrêt n°41/GCS-2009 du 24 décembre 2009 ; Arrêt n°37/GCS-07 du 22 novembre 2007 ; Arrêt n°30/GCS-2010 du 24 juin 2010 ; Arrêt n°07/GCS-2010 du 28 janvier 2010.



congolaises »¹³³. L'immatriculation, dans l'esprit du législateur, se résume en une opération simple et banale ; elle « consiste à établir un titre foncier et à l'inscrire dans le registre de la propriété foncière »¹³⁴.

Le « 21 avril 1983, selon les mots d'expert, ce fut la grande révolution : une loi nouvelle portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo est adoptée. C'est l'avènement de la loi n°52/83 du 21 avril 1983 ; - d'une part, cette loi est venue abolir tous les titres fonciers obtenus avant son entrée en vigueur en vertu des règles du Code civil ou selon le régime de l'immatriculation ainsi que les droits fonciers coutumiers ; - et d'autre part elle réduisait la propriété immobilière au simple droit réel que l'État accorde à toute personne physique d'user du sol d'en percevoir les fruits et d'avoir la propriété des choses qui s'élèvent à la surface et s'y incorporent tels, les bâtiments, les plantations et les ouvrages. Mais la loi n°52/83 n'a pas su s'imposer. De nombreux textes antérieurs lui ont résisté avec succès. Les propriétaires fonciers ont continué à régner, le conservateur a continué à délivrer des titres fonciers avec la bénédiction des juges qui continuaient de leur côté à rendre des ordonnances aux fins d'immatriculation. N'ayant pas réussi à s'imposer, la loi n°52/83 du 21 avril 1983 n'a pu, par la suite, résister aux assauts de la Conférence nationale dite souveraine, autre temps fort du mouvement législatif national dont les membres, mus par la volonté de rompre avec le passé, ont rétabli les titres fonciers, reconnu le droit de la propriété privée sur les terres »¹³⁵.

Le titre foncier est ainsi, pour beaucoup, frappé du sceau des actes de gouvernement. Il s'agit d'un « livret de propriétaire qui retrace la vie d'une propriété immobilière. Il confère à son titulaire des droits définitifs, intangibles et inattaquables »¹³⁶. Pour le président du Tribunal de grande instance, à Pointe-Noire, il convient cependant de s'interroger : « comment se fait-il qu'un acte juridique soit inattaquable ? », dit-il¹³⁷. À la vérité, le titre foncier est victime de l'histoire. L'acte est, au commencement, pensé comme une mesure visant à protéger ceux qui, pendant les années 80, et surtout pendant la guerre, avaient procédé à des emprises illégales de propriété, de sorte de prise de guerre. Le but n'est pas, à cette époque, de conférer au bien immatriculé « un statut particulier, une protection toute particulière le tout, au bénéfice du propriétaire et par extrapolation, du commerce de l'immobilier »¹³⁸. Si protection, il y a – et doit y avoir, à tout le moins, c'est à la faveur des biens conquis, au titre de l'effort de guerre.

Le législateur épargne à ces auteurs, les affres d'une revanche du droit ; cette histoire est absente des pages de doctrine actuelle. Ou, du moins, elle disparaît de plus en plus¹³⁹. « L'incitation des propriétaires précaires des parcelles de terrain à l'immatriculation de leurs biens immeubles se trouve, présentement, au cœur de la politique foncière dans le souci d'établir la sécurité juridique en cas de transactions foncières. Le titre foncier, mis en exergue, garantit, selon le président ILOKI, la propriété. Il est la manifestation, même, de la garantie incontestable et de la quiétude lors des opérations d'acquisition des parcelles de terrain par l'effet de la vente, de la donation, du testament, de la succession légale... Il exclut tout état d'âme, du fait, seulement, de son existence en raison de la sécurité qu'il procure »¹⁴⁰.

¹³³ILOKI A., *Droit des parcelles de terrain au Congo*, Op.cit., p. 5.

¹³⁴Art. 24 al. 2 Loi n°21-2018.

¹³⁵BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 96.

¹³⁶Art. 8 Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier.

¹³⁷Audience de la 1^{ère} chambre civile, du 23 février 2026.

¹³⁸BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 97.

¹³⁹MOUDOU DOU P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, Op.cit., pp. 132-142 ; NONGOU É., LOKO BALOSSA É.-J., « La mutation du statut juridique du titre foncier dans la jurisprudence congolaise : du titre constitutif de droit de propriété à l'acte déclaratif de droit », *Annales UMNG/SJP*, vol.20, n°2 – 2020, p. 225.

¹⁴⁰ILOKI A., *Droit des parcelles de terrain au Congo*, Op.cit., p. 5.



L'inattaquabilité du titre foncier subit, en clair, un peu ce que subit la décision *MARBURY c. MADISON*, dans nombre d'analyse¹⁴¹ ; elle est l'objet d'une lecture décontextualisée ; elle est évoquée sans aucune considération ni expression, des circonstances dans lesquelles elle voit le jour¹⁴². Cette lecture est celle de la Cour constitutionnelle ; l'inattaquabilité du titre foncier est, pour elle, chose naturelle ; elle est innocente du procès dont elle est l'objet ; le titre foncier serait, un peu comme Meursault, accusé à tort, par une société, qui ne comprend rien à son ontologie, à son histoire¹⁴³. « 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 ; 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 ; 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 »¹⁴⁴. Avec la Cour suprême, un vent nouveau souffle : *Eurêka*¹⁴⁵ ! La haute juridiction confirme sa stature. Elle s'emploie avec tact, méthode, sans aucune concession excessive, à percer l'armature du titre foncier¹⁴⁶. Elle franchit le rubicond et parachève une évolution, à tort, réputée impossible, car trop tremblotante¹⁴⁷. Le juge BOUKA¹⁴⁸ entend réduire la fenêtre des actes de gouvernement¹⁴⁹ et le champ des immunités juridictionnelles^{150;151}. La Cour suprême, au bonheur d'un Huron¹⁵², emboîte le pas à son aîné ; « le recours pour excès de pouvoir, déclare le Conseil d'État, est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »¹⁵³. Ce considérant est présent dans l'œuvre de la Cour suprême ; elle sacralise le recours au juge et l'ouvre, non pas, comme le Conseil d'État, en l'absence de tout

¹⁴¹ FASSASSI I., « Droit d'agir en justice et citoyenneté aux États-Unis », *Jus Politicum*, n°27 Formes de la citoyenneté, 2022.

¹⁴² GLENARD G., « Pour une analyse contextualisée du droit constitutionnel. L'exemple de la Constitution de 1791 », *Droits*, n°32, 2000, pp. 69 sq.

¹⁴³ CAMUS A., *L'étranger*, Gallimard, Paris, 1942, 172 p.

¹⁴⁴ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.

¹⁴⁵ NONGOU É., LOKO BALOSSA É.-J., « La mutation du statut juridique du titre foncier dans la jurisprudence congolaise : du titre constitutif de droit de propriété à l'acte déclaratif de droit », *Annales UMNG/SJP*, vol.20, n°2 – 2020, pp. 224-246.

¹⁴⁶ CS, Congo, 1^{ère} ch.civ., Arrêt n°017/GCS-2018 du 5 juillet 2018, *GUILPAIN H. c. ADJOVI V.*, *Bulletin de diffusion*, n°05, 2019, pp. 7-9.

¹⁴⁷ C.S, ch. réunie, Arrêt n°05/GCS-19 du 10 juillet 2019, *Journal de publication intégrale des arrêts de la Cour suprême*, juillet 2019, p.18.

¹⁴⁸ Du nom du nouveau président de la Cour suprême, après près de 20 ans de règne du président Placide LENGA à la tête de l'institution. L'avenir de la Cour suprême, post-Placide LENGA, se conjugue, sous forme de rupture avec la politique jurisprudentielle antérieure sur le titre foncier. Cf. CS, Congo, 1^{ère} ch.civ., Arrêt n°017/GCS-2018 du 5 juillet 2018, *GUILPAIN H. c. ADJOVI V.*, *Bulletin de diffusion*, n°05, 2019, pp. 7-9.

¹⁴⁹ CE, France, 19 février 1875, *Prince NAPOLEON*, Rec. 155, concl. DAVID, in LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, 5^{ème} éd., Paris, 1969, pp. 13-21.

¹⁵⁰ MELLERAY F., « L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question », *RFDA*, 2001, n°05, pp.1086 sq.

¹⁵¹ CS, Congo, ch. pénale, arrêt n°09/GCS-18 du 16 mars 2018, *Jean Marie Michel MOKOKO c. État congolais*, *Bulletin de diffusion*, n°05, 2019, p. 20.

¹⁵² RIVERO J., « Le Huron au Palais Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.* 1962, Chron. VI, p. 37-40.

¹⁵³ CE, France, 17 février 1950, *Dame Lamotte*.



texte, mais, contre toute disposition contraire ; tout juste ce qu'il faut pour en faire un acte de contrition¹⁵⁴ ; « le titre foncier, dit-elle, n'est pas un titre constitutif de droit de propriété, mais plutôt un acte déclaratif destiné simplement à conforter une situation juridique préexistante en lui conférant un caractère définitif »¹⁵⁵. Tout part d'un pourvoi en cassation, orchestré par les successibles du défunt Charles EBINA ; pour eux, la cour d'appel de Pointe-Noire dit mal le droit, dans la cause les opposant à la société immobilière africaine, dite SIA-SCI ; pour cause, ils sollicitent la cassation et le sursis à exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Pointe-Noire rendu¹⁵⁶ ;

Les demandeurs au pouvoir rencontrent, très vite, l'opposition de la défense. Pour elle, la saisine de la Cour viole les articles 106 du CPPCAF¹⁵⁷ et 546 du code de la famille. Le fond de l'affaire n'est pas là ; mais comme, et la Cour le sait, « la forme informe le fond et qu'elle n'est que le fond qui remonte à la surface »¹⁵⁸, elle prend pied de cette occasion pour remettre, définitivement, les pendules à l'heure sur les règles de procédure devant elle¹⁵⁹ : « l'exception que la partie intéressée aurait pu, selon l'article 180 du CPCCAF, soulever avant toute défense au fond, mais qui est soulevée pour la première fois devant la Cour suprême ne peut être accueillie. Attendu, qu'il résulte des éléments du dossier que depuis l'introduction de l'instance, les différentes parties ont toujours été désignées telles quelles à savoir, la société immobilière Africaine dite SIA-SCI d'une part et d'autre part la succession EBINA Charles ». Cette liberté dans les règles de procédure est, en amont, de la décision ; la Cour est saisie d'un pourvoi formé, le 1^{er} décembre 2016, contre un arrêt de Pointe-Noire, rendu le 18 mars 2016. Il dépasse le délai légal, de bien plus d'un jour¹⁶⁰ ; il est en état d'apesanteur et défie le droit processuel¹⁶¹ – et ce même, en comptant l'arrêt n°32/GCS-2018 du 5 juillet 2018, qui renvoie la cause et les parties devant les chambres réunies¹⁶². Va savoir si la Cour suprême a cure qu'« être jugé dans un délai raisonnable est, pour tout citoyen, un droit fondamental dont la méconnaissance ouvre droit à réparation au profit de celui qui a subi des préjudices du fait du temps anormalement long mis par les juridictions à rendre une décision »¹⁶³, elle tient, manifestement, à s'exprimer sur la cause. Les successibles du défunt Charles EBINA et la Société Immobilière Africaine se disputent la propriété de la parcelle de terrain, dont ils se disent chacun propriétaire, les successibles du défunt EBINA en vertu du titre foncier n°6706 du 28 septembre 1998 et la Société Immobilière Africaine en vertu du titre foncier n°12206 du 27 juin 2006.

La question est, somme toute, ordinaire et banale. La solution du juge, par contre, l'est moins. Et un signe, la Cour suprême réclame, presque, en cette cause, de statuer en chambres réunies¹⁶⁴. Cette formation de jugement signe un « *Grand arrêt de la Cour suprême* »¹⁶⁵ ; sa « décision, selon un commentateur, marque un tournant décisif dans la jurisprudence congolaise

¹⁵⁴MELLERAY F., « Le recours pour excès de pouvoir est-il encore un acte de contrition ? », in *Qu'est-ce que le bien commun ?* Hommage à Jean-Marc Sauvé, *Op.cit.*, pp. 205-209.

¹⁵⁵C.S, ch. réunies, Arrêt n°05/GCS-19 du 10 juillet 2019, *Journal de publication intégrale des arrêts de la Cour suprême*, juillet 2019, p.18.

¹⁵⁶CA, Pointe-Noire, Arrêt n°48 du 18 mars 2016, *Suc. EBINA c. SIA-SCI*.

¹⁵⁷Loi n°51-83 du 21 avril 1983 portant *Code de Procédure Civile, Commerciale, Administrative et Financière*.

¹⁵⁸KPODAR A., « L'évangile de la Cour constitutionnelle du Bénin selon St. Joseph : les premières décisions », *Bénin médias*, 2018.

¹⁵⁹CS, Congo, Arrêt n°07 du 25 juillet 2003, *ABOUBAKAR DIKO c. Bernard LOKO* ; Arrêt n°08/GCS-2010 du 24 février 2010, *Ayants droit de Joseph ONGOUNDOU c. Justin ICKONGA*.

¹⁶⁰CS, Congo, 1^{ère} Ch. Civ., Arrêt n°43/GCS.023, *Succession KALLA c. Severin MANAREY*.

¹⁶¹BOUKA H., « Le pouvoir en cassation », *Bulletin de diffusion*, n°03.

¹⁶²CS, Congo, 1^{ère} Ch. Civ., Arrêt n°32/GCS-2018 du 5 juillet 2018, *Suc. EBINA c. SIA-SCI*.

¹⁶³DJOGBENOU J., « Le procès équitable », in *ABJC, Op.cit.*, p. 592.

¹⁶⁴CS, Congo, 1^{ère} Ch. Civ., Arrêt n°32/GCS-2018 du 5 juillet 2018, *Suc. EBINA c. SIA-SCI*.

¹⁶⁵CS, Bénin, Arrêt n°03/CJ-CM du 14 janvier 2022, *Hans LEDERLE c. Masso Angèle FASSITO*, in CREDIJ, *Les grands arrêts de la Cour suprême du Bénin, chambre judiciaire*, t. I, éditions du CREDIJ, Cotonou, 2025, p. 189.



»¹⁶⁶. L'inattaquabilité du titre foncier, déclare le juge de cassation, ne fait pas « échec, en présence de deux (2) titres fonciers dûment délivrés par le conservateur des hypothèques et de la propriété foncière sur un même bien immeuble à deux (2) personnes différentes aux dispositions de l'article 16 de la loi n°17-2000 selon lequel « peuvent seuls requérir l'immatriculation, le propriétaire », la société immobilière africaine¹⁶⁷. La décision de la Cour surprend¹⁶⁸ ; elle ne demeure pas moins prévisible. Le mouvement du droit public observé au boulevard Alfred RAOUL¹⁶⁹ permet à la Cour suprême de changer de cap¹⁷⁰. « La loi sur le régime de la propriété foncière, tel qu'elle est écrite permet à n'importe qui de se faire établir un titre foncier et après quoi, de venir à la Cour suprême demander de déguerpir puisqu'il est détenteur d'un titre définitif et inattaquable. Une telle loi n'est que source de désordre », le haut magistrat, qui le pense, n'a pas tort. Le cas a cours : « quelqu'un, par défi, avec mépris et désinvolture, se lève, un matin, pose son dévolu sur la parcelle de son voisin, la fait immatriculer et, après quoi, vient dire : bon c'est fait. J'ai un titre sur cette parcelle. Toi tu prends ton épouse, tes enfants, et tu dégages »¹⁷¹. La sagesse commande, selon Ronald DWORKIN, de prendre le droit au sérieux. Le coup de force a lieu : « L'État, dit Monsieur NGOMA Mathieu à la Cour constitutionnelle, peut s'approprier la propriété de n'importe quel citoyen en invoquant, tout simplement, la révocabilité de leurs droits assis sur des titres précaires »¹⁷² ou définitifs obtenus, selon le juge, irrégulièrement. « L'État, il faut relire NIETZSCHE, est un monstre, il ment dans toutes ses langues du bien et du mal ; et, dans tout ce qu'il dit, il ment – et tout ce qu'il a, il l'a volé »¹⁷³.

II. UN MONSTRE

La loi n°20-2022 du 18 mai 2022 passe encore ; « Nul n'est censé la connaître »¹⁷⁴. La loi n°21-2018, cependant, elle, en est marquée : L'État est un monstre froid. Partout où il y a encore du peuple, il ne comprend pas l'État et il le déteste comme le mauvais œil et une dérogation aux coutumes et aux lois. L'État ment dans toutes ses langues du bien et du mal ; et, dans tout ce qu'il dit, il ment – et tout ce qu'il a, il l'a volé¹⁷⁵ (B). L'État-propriétaire (A) est une invention des hommes « qui se cachent derrière l'État, l'instrumentalisent, mentent dans son compte, et souvent d'une manière hypocrite en son nom »¹⁷⁶.

A. L'État-propriétaire

La découverte du droit de propriété, par les personnes publiques, même « confortée depuis par la jurisprudence constitutionnelle et, récemment, par le Code général de la propriété des

¹⁶⁶NONGOU É., LOKO BALOSSA É.-J., art.cit., p. 225.

¹⁶⁷C.S, ch. réunies, Arrêt n°05/GCS-19 du 10 juillet 2019, *Journal de publication intégrale des arrêts de la Cour suprême*, juillet 2019, p.18.

¹⁶⁸NONGOU É., LOKO BALOSSA É.-J., art.cit., p. 225.

¹⁶⁹Siège de la Cour constitutionnelle du Congo.

¹⁷⁰CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018 ; *Id.*, Décision n°005DCC/SVA/19 du 06 juin 2019 sur le recours en inconstitutionnalité 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.

¹⁷¹BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 98.

¹⁷²CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018 sur le recours en inconstitutionnalité des 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.

¹⁷³NIETZSCHE F., *Ainsi parlait Zarathoustra*, tr. fr. Henri ALBERT, PhiloSophie, pp. 61-62.

¹⁷⁴CARBONNIER J., *Droit et passion du droit sous la Ve République*, *Op.cit.*, p. 101.

¹⁷⁵NIETZSCHE F., *Op.cit.*, pp. 61-62.

¹⁷⁶KPODAR A., « La sincérité dans le droit public », in *L'État inachevé*, Mélanges AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, p. 591.



personnes publiques annexé à l'ordonnance du 21 avril 2006 »¹⁷⁷, demeure une véritable source d'agitation ; le marigot est comme agité, soumis à une forte pression¹⁷⁸. Elle postule de reconfigurer l'ordre juridique, non pas dans ses rapports systémiques ou normo-hiérarchiques¹⁷⁹ mais, à partir de ses sujets, destinataires de ces normes, qui en constituent le substrat, et agite, sur le terrain des droits fondamentaux, les rapports entre les personnes privées, titulaires iconiques de ces droits, garantis comme condition de la paix perpétuelle¹⁸⁰, par la Constitution, et les personnes publiques, désormais aussi sujets des mêmes droits¹⁸¹.

1. Les « bases constitutionnelles » de la propriété publique

Le Conseil constitutionnel trouve, très vite, en France, les mots pour le dire¹⁸² ; « la protection constitutionnelle, insiste le Conseil, du droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »¹⁸³. L'évangile du juge français est clair, sa doctrine à la hauteur¹⁸⁴ ; le Conseil est « célébré et encensé pour la motivation quasi pédagogique et académique et méthodique de sa décision »¹⁸⁵ ; la saisine est organisée, en deux temps, provoquée par les députés puis par les sénateurs qui, comme les premiers, appellent le Conseil constitutionnel à statuer sur la conformité à la Constitution, de la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

La saisine soulève moult questions ; une d'entre elles retient toutefois, avec succès, l'attention ; elle pose très clairement l'interdiction de vente des biens publics à des prix inférieurs à leur valeur réelle. Le juge dans cette Décision fait évoluer le droit des biens publics¹⁸⁶, à un niveau dont il n'a lui-même, peut-être, pas conscience, au prononcé de cette décision. La Constitution interdit-elle de « brader » les biens publics ; de les céder à des prix inférieurs à leur valeur réelle ?

Pour le Conseil, la réponse est évidente. « Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie du patrimoine public soient cédés à des personnes de droit privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins de fondement dans les dispositions de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »¹⁸⁷. Ce « Considérant de principe »¹⁸⁸ est riche en enseignements ; le Conseil constitutionnel, selon le professeur GAUDEMET, affirme que « les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui

¹⁷⁷GAUDEMET Y., notes sous CE, Avis n°282.197, 27 avril 1961, Garanties de la propriété publique, in *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Op.cit., pp. 90-94 ; ABANE ENGOLO P. E., *Traité de droit administratif du Cameroun*, Op.cit., p. 245.

¹⁷⁸NGOMHA BUITTYS R., « Une belle dose d'espoir ? », in *Cours constitutionnelles, pouvoirs et droits fondamentaux en Afrique noire francophone*, Op.cit., p. 308.

¹⁷⁹KPODAR A., MONEMBOU C., « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », *RCC*, n°2&3, 2020, pp. 220-226.

¹⁸⁰KANT E., *Projet de paix perpétuelle*, Königsberg, 1796.

¹⁸¹DUPRÉ de BOULOIS X., « Les droits fondamentaux des personnes publiques », in *Défendre les libertés*, Mélanges WACHSMANN, Dalloz, Paris, 2021, pp. 203-213.

¹⁸²BEAUD O., « Les mots pour le dire : autorité, pouvoir, dans le débat actuel », *APDEM*, 2017/1, n°41, NF, pp. 3-4.

¹⁸³CC, France, Décision des 25-26 juin 1986, cons. n°58, Rec., p. 61.

¹⁸⁴CHAMPEIL-DESPLATS V., « Que reste-t-il de la démocratie Badinter ? », in *Constitution, justice, démocratie*, Mélanges Dominique ROUSSEAU, LGDJ, Paris, 2020, pp. 367-374.

¹⁸⁵KPODAR A., « L'évangile de la Cour constitutionnelle du Bénin selon St. Joseph : les premières décisions », *Bénin médias*, 2018.

¹⁸⁶CHAMARD-HEIM C., « Les propriétés publiques », in *Traité de droit administratif*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 283-342.

¹⁸⁷CC, France, Décision des 25-26 juin 1986, cons. n°58, Rec., p. 61.

¹⁸⁸CHAMARD-HEIM C., « Les propriétés publiques », in *Traité de droit administratif*, Op.cit., p. 293.



lui est due... ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »¹⁸⁹. Le juge français recherche, dans la Déclaration de 1789, le fondement du droit de propriété des personnes de droit public, tant « dans ce qui n'y est pas exprimé que dans ce qui s'y trouve »¹⁹⁰ ; il emprunte au juge administratif, ses méthodes les plus (r)affinées¹⁹¹ ; celles qui font la majesté de l'institution¹⁹² et qui le conduisent, bien avant son « cadet inattendu et imprévisible »¹⁹³, à découvrir le droit de propriété des personnes publiques¹⁹⁴. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'offre pas cette vue¹⁹⁵ ; elle est morne, intégriste¹⁹⁶, limitée à des sentiers battus et des considérations, largement, partagée, dans les États d'Afrique noire francophone, sur la situation du droit de propriété¹⁹⁷. Pour la Cour constitutionnelle, « 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, dit-elle, qu'il n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements »¹⁹⁸. Ou, mieux, toujours selon elle, s'il s'agit d'« un encadrement juridique, un ensemble de règles qui intègrent le régime de la propriété foncière, comme 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 »¹⁹⁹.

La Cour constitutionnelle consacre le droit de l'État au développement « comme il en est s'agissant de la constitution des réserves foncières de l'État nécessaire à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social, sous la condition d'une juste et préalable indemnité » contre toutes limitations justifiées par l'utilité publique du droit de propriété²⁰⁰.

L'effet horizontal de ces droits²⁰¹, seul, échappe à l'intelligence de la Cour²⁰² ; « la question de l'effet horizontal détermine (pourtant), en grande partie le degré de constitutionnalisation de l'ordre juridique ; une protection structurée et adéquate des droits fondamentaux n'est pas possible sans que soit compris le défi posé par le problème de l'effet horizontal »²⁰³. La Cour constitutionnelle entend-là le Conseil de la *Nationalisation* ; elle se refuse, toutefois, d'être la véritable puissance d'action²⁰⁴ de ce bruit qui transporte, au-delà des Haut-Rhin, une question

¹⁸⁹GAUDEMET Y., « Constitution et biens publics », art.cit., p. 66.

¹⁹⁰WEIL P., POUYAUD D., *Le droit administratif*, Que sais-je ?, 26^{ème} éd., Paris, 2021, p. 15.

¹⁹¹GAUDEMET Y., *Les méthodes du juge administratif*, coll. « Bibliothèque de droit public », t. CVIII, LGDJ, Paris, 1972, 321 p.

¹⁹²RIVERO J., « Le Huron au Palais Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.* 1962, Chron. VI, p. 37-40.

¹⁹³VEDEL G., « 1958 : le Conseil constitutionnel », in *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours*, Adam Biro, 1999, p. 37.

¹⁹⁴CE, France, Avis n°282.197, 27 avril 1961.

¹⁹⁵MANANGOU V.R., « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », *Horizons du Droit*, n°38, août-septembre, 2022, pp. 46-84.

¹⁹⁶ATIPO OKO J., « L'œuvre du juge constitutionnel en Afrique noire francophone : cas du Congo et du Bénin », in *Cours constitutionnelles, pouvoirs et droits fondamentaux en Afrique noire francophone*, *Op.cit.*, pp. 125-172.

¹⁹⁷ZONGO Y., « Les garanties de la propriété immobilière dans l'expropriation pour cause d'utilité publique au Burkina Faso », *RBD*, n°73-2, septembre 2025, pp. 128-152.

¹⁹⁸CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.

¹⁹⁹*Id.*

²⁰⁰CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018 ; UBAUD-BERGERON M., « QPC et expropriation », in *Constitution, justice, démocratie*, *Op.cit.*, p. 246.

²⁰¹MASING J., Avant-propos, in *L'effet horizontal des droits fondamentaux*, A. PEDONE, Paris, 2018, p. 5.

²⁰²Il est discutable de dire, comme Vivien MANANGOU, que « la Cour constitutionnelle fait une application juste de l'article 23 de la Constitution qui ne permet pas à l'État d'exproprier un bien public ou privé... », in « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », art.cit., p. 55.

²⁰³MASING J., in *L'effet horizontal des droits fondamentaux*, *Op.cit.*, p. 5.

²⁰⁴*Ibid.*, p. 6.



allemande²⁰⁵. Le caractère multidimensionnel des droits fondamentaux, comme il se dit, en Allemagne, offre, outre de les opposer à la puissance publique et de limiter son action, comme aux premières heures du constitutionnalisme, de penser les droits fondamentaux sur tous les champs de la vie en société, allant jusqu'à organiser, *mutatis mutandis*, les rapports entre sujets de l'ordre juridique²⁰⁶ ; « l'application des droits fondamentaux doit tenir compte des cas de figure variés dans lesquels ils interviennent »²⁰⁷. Ce champ demeure encore friche²⁰⁸. L'horizon de la Constitution, s'il doit en avoir ou, à tout le moins, s'il en a un, n'en est pas moins là ; la Constitution s'y connecte et parle à cette « objectivation du droit subjectif, au fondement de ce que l'on appelle *Drittwirkung der Grundrechte* »²⁰⁹. Nul, dit la Constitution, pas nul homme, ni nul citoyen, mais, et la Constitution insiste : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions fixées par la loi »²¹⁰. Le droit de propriété des personnes de droit public s'encastre dans l'arbre constitutionnel²¹¹ ; la Constitution congolaise, Constitution de droit administratif²¹², se révèle, à cet égard, selon le doyen VEDEL, « la base nécessaire des règles dont l'ensemble compose le droit administratif »²¹³. Le droit de propriété des personnes publiques est, dans l'histoire constitutionnelle, l'une des conquêtes majeures du pouvoir en place lors du dialogue de Sibiti²¹⁴. Les biens de l'État sont objet de tous les excès en Afrique²¹⁵ ; d'où l'intérêt de les « constituer en droit constitutionnel », ²¹⁶ car, pose la Constitution, « les biens de l'État sont sacrés. Les biens du domaine public sont inaliénables, incessibles, imprescriptibles et insaisissables. Tout citoyen doit les respecter et les protéger. La loi fixe les conditions d'aliénation des biens publics, dans l'intérêt général »²¹⁷. Le droit de propriété des personnes publiques déborde ainsi des rives auxquelles le confine la justice constitutionnelle française »²¹⁸ ; il s'étend à la propriété des personnes de droit public comme un des nouveaux horizons du constitutionnalisme en Afrique noire francophone²¹⁹ ; il se greffe, comme en France, à la garantie constitutionnelle du droit de propriété,²²⁰ mais aussi, et à la différence de la démocratie française, à la sacralité des biens publics²²¹, « sans qu'il y ait lieu de distinguer

²⁰⁵ CC, Allemagne, BVerfGE 7, 198 Lüth.

²⁰⁶ HOCHMANN Th., REINHARDT J., « L'effet horizontal, la théorie de l'État et la dogmatique des droits fondamentaux », in *L'effet horizontal des droits fondamentaux*, Op.cit., p. 8.

²⁰⁷ MASING J., in *L'effet horizontal des droits fondamentaux*, Op.cit., p. 5.

²⁰⁸ MANANGOU V.R., « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », art.cit., p. 59.

²⁰⁹ En français : « *Effet horizontal des droits fondamentaux* », in HOCHMANN Th., REINHARDT J., Op.cit., p. 8.

²¹⁰ CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

²¹¹ DELPÉRE F., « La proportionnelle », in *Constitution, justice, démocratie*, Op.cit., p. 375.

²¹² AKÉKÉKORO H., « Les sources constitutionnelles du droit administratif en Afrique francophone subsaharienne : convergence ou performance constitutionnelle ? », in *Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques ?* Mélanges Demba SY, Presses de l'Université de Toulouse Capitole 1, Toulouse, 2020, pp. 45-57.

²¹³ VEDEL G., « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, n°8.

²¹⁴ MANANGOU V.R., « La Constitution congolaise du 6 novembre 2015 », *ADD*, 13-2019, p. 123.

²¹⁵ LEKEBE OMOUALI D., « Les tendances actuelles de la répression des infractions dites économiques en Afrique francophone », *RIDC*, 4-2020, p. 2.

²¹⁶ KPODAR A., « Constituer en droit constitutionnel », in *L'exception en droit*, Op.cit., pp. 30-31.

²¹⁷ Art. 53 Constitution.

²¹⁸ CC, France, Décision n°86-207 du 26 juin 1986 relative aux lois de privatisation.

²¹⁹ YOMBI M., *Nouveaux horizons du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, L'Harmattan, Paris, 2024, 287 p.

²²⁰ CC, Congo, Décision n°003/DCC/SVA/18 du 3 octobre 2018.

²²¹ ABANE ENGOLO P. E., *Traité de droit administratif du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, pp. 244 sq.



entre les catégories ou la nature des biens, sans distinction non plus selon l'identité du propriétaire public »²²².

2. Les personnes publiques propriétaires

Le législateur congolais fait sien le principe, développé par le juge constitutionnel en France, sur le droit de propriété des personnes publiques²²³ : « L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les personnes physiques ou morales de nationalité congolaise, répond l'article 38 de la loi fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, peuvent occuper ou acquérir des terres »²²⁴. Il encense, en quelque sorte, par une transposition des droits venus d'ailleurs²²⁵, ce qui est, par la justesse du verbe, et la force de l'évidence, mais, pas toujours dans le sens de l'histoire²²⁶, acquis de considérer comme la conception française du droit de propriété, comme il en est la conception française de la séparation des pouvoirs²²⁷ ; « la protection constitutionnelle du droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »²²⁸, rappelle le Conseil constitutionnel.

Le législateur ne découvre pas les préceptes de la propriété dans la nature²²⁹ ; il ne s'emploie pas, comme Antigone, à opposer des normes venues d'un autre monde, un monde sublunaire, mystique ou métaphysique²³⁰ ; il recueille tout juste autour de lui, près de lui, dans les démocraties d'ailleurs, s'il le faut, et, nécessairement, dans l'histoire de la pensée moderne, les principes qui s'y trouvent, affirmés en matière foncière : « le droit par lequel est assuré l'appropriation, que l'on tend à formuler classiquement à travers une notion non technique, la "titularité", n'est pas, quant à lui, une chose, mais une puissance attachée à la personne, comme l'était le domaine ». Cette considération est au giron de la propriété, et du droit de propriété qui en a pris le relais, dans la pensée juridique ; « Être une personne, écrit, encore à ce jour, le professeur Frédéric ZENATI-CASTAING, ce n'est pas seulement être apte à acquérir et à avoir des biens, c'est aussi être apte à disposer, pouvoir fondamental qui est à la base de l'ensemble de l'activité juridique »²³¹. Les principes généraux du droit foncier entérinent cette dimension ontologique du droit de propriété ; « sont personnes publiques, selon ces principes : l'État, les collectivités décentralisées et les établissements publics »²³².

L'optique du législateur, depuis la Conférence nationale dite souveraine, n'est jamais de renier, aux collectivités publiques, le droit de propriété²³³. L'enjeu est tout autre, et sur un tout autre terrain ; il s'agit, pour le législateur, d'affirmer en force, dans un pays où l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits avaient fini par engloutir, jusqu'au dernier de ses souvenirs, le

²²²GAUDEMET Y., « Constitution et biens publics », art.cit., p. 66.

²²³ABANE ENGOLO P. E., *Traité de droit administratif du Cameroun*, Op.cit., p. 244.

²²⁴Art. 38 Loi n°21-2018 du 13 juin 2018.

²²⁵CARBONNIER J., *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Op.cit., pp. 44-57.

²²⁶ZENATI-CASTAING F., « La propriété, mécanisme fondamental du droit », *Droit et Ville*, t.61, 2006, Colloque : *Qu'en est-il de la propriété ? L'appropriation en débat*, Toulouse, 27-28 octobre 2005, pp. 345-356.

²²⁷CC, France, Décision n°86-224 DC du 23 janvier 1987.

²²⁸CC, France, Décision des 25-26 juin 1986, Rec. Cons. const., p. 61, cons. n°58.

²²⁹ZENATI-CASTAING F., « La propriété, mécanisme fondamental du droit », art.cit., pp. 345-356.

²³⁰ZOLLER E., « Les mutations des sources du droit constitutionnel », *RDA*, n°7- La mutation des sources en droit public, 2012, p. 34.

²³¹ZENATI-CASTAING F., « La propriété, mécanisme fondamental du droit », art.cit., pp. 351-354.

²³²Art. 2 al. 2 Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier.

²³³CS, Congo, Arrêt n°02 du 28 janvier 2005, *État congolais c. BANAKISSA et succession MATALA* : la Cour « constate et déclare que les terrains revendiqués par le requérant sont définitivement acquis à l'État par l'effet de la prescription acquisitive de 30 ans » ; C.S, ch. réunie, Arrêt n°05/GCS-19 du 10 juillet 2019, *Journal de publication intégrale des arrêts de la Cour suprême*, juillet 2019, p.18.



droit de propriété reconnu aux hommes^{234;235}. La question subit d'ailleurs, avec le nouveau législateur, un regain d'intérêt ; les personnes publiques sont augmentées. Comptent désormais : « l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés à participation publique majoritaire »²³⁶. Cette classification des catégories juridiques de droit privé²³⁷ en personne publique est inédite ; elle interpelle la conscience, le droit, et le juge. Le 30 mars 2023, la Cour constitutionnelle en fournit la preuve. La haute juridiction est saisie par monsieur Juvadel POATY ; il est à la Cour ce que la doctrine s'accorde à présenter comme un « requérant attendu »²³⁸. Plus encore, sur les traces d'un Alain MEYET, dénonçant devant le juge, « les excès des gouvernants dans l'exercice de leur compétence »²³⁹, monsieur POATY n'est pas frappé de « quérulence processuelle »²⁴⁰ ; il est, en cette occasion, le « procureur de la Constitution, chargé d'assurer, par la Cour »²⁴¹, le respect des engagements internationaux de l'État²⁴². La Cour constitutionnelle l'accueille avec philosophie. La question sur la table du juge est simple : la loi n°88-2022 du 30 décembre 2022 relative aux contrats de partenariat public-privé, considérant les sociétés à participation publique majoritaire comme des personnes publiques, est-elle conforme à l'article 223 de la Constitution²⁴³ ? Depuis un moment se recense, un peu partout en Afrique noire francophone, un mouvement visant, sous quel que motif légitime que ce soit, à remettre en cause l'orthodoxie du droit communautaire, à s'affranchir de ses exigences et à lui adresser des injonctions²⁴⁴. La Cour constitutionnelle ne tarde pas, à cet égard, à réagir ; elle pose, très clairement, que la catégorisation des sociétés à participation publique majoritaire, en personne publique, « ne viole pas l'article 223 de la Constitution, ni ne constitue un manquement caractérisé aux engagements communautaires de l'État »²⁴⁵. Sans s'arrêter-là, la Cour prétexte de cette saisine pour régler la situation des biens en cause²⁴⁶, de cette nouvelle configuration du droit ; considérant que le législateur distingue entre les biens de reprise, les biens de retour et les biens propres, « entendus comme ceux appartenant au partenaire privé pendant la durée du contrat, qui lui reviennent à l'expiration de ce dernier et qui, de ce fait, bénéficient de la garantie de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution d'autant plus qu'aux termes de l'article 61, alinéa 6, de la loi en cause, « Les biens propres ne

²³⁴MOUDOU DOU P., in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, *Op.cit.*, p. 828.

²³⁵BOUKA H., « Le droit de la propriété foncière au Congo », *Bulletin de diffusion de la Cour suprême*, 2011, p. 96.

²³⁶Art. 3 Loi n°88-2022 du 30 décembre 2022 relative aux contrats de partenariat public-privé.

²³⁷BOURCIER D., « Argumentation et définition en droit », *Langages*, 10^{ème} année, n°42, 1976, p. 115.

²³⁸MANANGOU V.R., « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », *art.cit.*, p. 48.

²³⁹AÏVO G., « Les recours individuels devant le juge constitutionnel béninois », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Maurice AHANHANZO GLELE, L'Harmattan, Cotonou, 2014, p. 543.

²⁴⁰CASSIA P., « Entre droit et psychiatrie : la quérulence processuelle », *AJDA*, 2006, 22, p. 1185.

²⁴¹SALAMI I.D., « Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Bénin », in *Démocratie en questions*, Mélanges HOLO, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 429-444.

²⁴²NKRUMAH K., *L'Afrique doit s'unir*, New York, 1963 ; KPODAR A., MONEMBOU C., « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », *RCC*, n°2&3, 2020, p. 232.

²⁴³Art. 223 Constitution : « Les traités ou les accords, régulièrement ratifiés ou approuvés, ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité de son application par chaque partie ».

²⁴⁴WOLOU K., « La liberté d'entreprendre et l'accès au barreau dans l'espace UEMOA », in *Les activités économiques à l'aune des droits fondamentaux*, Legitech, pp. 55-65 ; DEGBOE D., « Chronique de droit public », *RCC*, n°2&3, 2020, p. 288.

²⁴⁵CC, Congo, Décision n° 002/DCC/SVA/23 du 30 mars 2023.

²⁴⁶BOUMAKANI B., « Le principe de l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques dans l'espace OHADA », in *Itinéraires du droit et terres des hommes*, Mélanges BRETON, Mare & Martin, Paris, pp. 107-124.



sont grevés d'aucune clause de retour facultative ou obligatoire »²⁴⁷. Ce considérant trouve acquéreur ; le raisonnement de la Cour est conforme à la tradition juridique, séparant, entre les biens publics, les biens du domaine public de ceux du domaine dit privé²⁴⁸. La classification des sociétés à participation publique majoritaire en catégorie de droit public²⁴⁹, elle, peine à faire des adeptes. Les orientations du législateur OHADA²⁵⁰ dans le nouvel AUPRSVE viennent au secours de la Cour et éclairent le sentier du juge ; elles se saisissent de l'œuvre de la Cour, en ces temps de paix fragile, entre les juridictions constitutionnelles et communautaires²⁵¹, comme une offrande, un acte non pas de guerre, mais de coopération visant, avec la CCJA, à participer à une œuvre commune.

Les personnes publiques sont une catégorie juridique à part entière, et entièrement à part²⁵² ; « L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution »²⁵³ ; « il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics »²⁵⁴. Le nouvel article 30 AUPRSVE n'est pas ouvertement favorable à l'option de la Cour ; les sociétés à participation publique majoritaire n'y sont pas moins invitées. Elles demeurent très présentes à l'Esprit des lois OHADA ; « la détermination des personnes bénéficiaires de cette immunité, qui n'est pas exhaustive à l'article 30, cité, relève du droit national de chaque État »²⁵⁵. Le tribunal de commerce de Pointe-Noire, par exemple, se trompe à autoriser la saisine des biens de la société ILOGS²⁵⁶. Il se fourvoie et s'attire les foudres de la juridiction communautaire suprême²⁵⁷ ; son ordonnance s'expose à la cassation et conduit, sous l'égide de l'article 53 de la Constitution, à parler d'un manquement à l'exigence constitutionnelle de respect des biens de l'État ; ils « sont sacrés. Ceux du domaine public sont inaliénables, incessibles, imprescriptibles et insaisissables. »²⁵⁸

Les biens sacrés comme la Constitution, dit MONTESQUIEU, sont à toucher avec les mains tremblantes²⁵⁹ ; la société ILOGS, en elle-même, n'est pas sûre d'échapper à cette considération ; elle n'est pas sans être sur l'échiquier des politiques publiques qu'un bien²⁶⁰,

²⁴⁷ CC, Congo, Décision n° 002/DCC/SVA/23 du 30 mars 2023.

²⁴⁸ FOU MENA G., « Le bail dans la propriété privée de l'État au Cameroun et au Sénégal », in *Écrits sans frontières*, Mélanges LOKO-BALOSSA, éd. CREDIJ, Cotonou, 2026.

²⁴⁹ KPO DAR A., « La sincérité dans le droit public », in *L'État inachevé*, Mélanges AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, p. 560.

²⁵⁰ BADJI P., « Les orientations du législateur OHADA dans l'AUSCGIE », *Revue de l'ERSUMA*, 2016/1, n°6, pp. 9-34.

²⁵¹ GNAMOU D., « Les rapports entre les juridictions constitutionnelles et juridictions communautaires en Afrique de l'ouest », in *Jurisprudence de la Cour constitutionnelle : La régulation*, Études en l'honneur de la 4^{ème} mandature présidée par le Bâtonnier Robert DOSSOU (2008 – 2013), tome II – la régulation dans tous ses états, 2023, pp. 31-75.

²⁵² KPO DAR A., « La sincérité dans le droit public », in *L'État inachevé*, Mélanges AHADZI-NONOU, Puj, Poitiers, p. 560.

²⁵³ Art. 30 AUPRSVE in J. ISSA-SAYEGH, P.-G. POU GOUÉ, F.M. SAWADOGO, *OHADA, Traité et Actes uniformes commentés et annotés*, Juriscope, 2023, p. 1462.

²⁵⁴ Art. 30 AUPRSVE (2024).

²⁵⁵ Art. 30 AUPRSVE in J. ISSA-SAYEGH, P.-G. POU GOUÉ, F.M. SAWADOGO, *OHADA, Traité et Actes uniformes commentés et annotés*, Juriscope, 2023, p. 1462 ; ATEBA EYONG A.R., « Sur le statut des biens des entreprises publiques, point de convergence entre le droit OHADA et le droit administratif des États membres ? », in *Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques ?* Mélanges Demba SY, *Op.cit.*, p. 127.

²⁵⁶ Tribunal de commerce de Pointe-Noire, *Sieurs NZIOU et autres c. société ILOGS*.

²⁵⁷ CCJA, arrêt n°043/2005, *Aziabevi Yovo et autres c. Société TOGO Telecom*.

²⁵⁸ Art. 53 Constitution.

²⁵⁹ KOKOROKO D., « L'idée de Constitution en Afrique », *AFCO*, 2012/2, n°242, p. 117.

²⁶⁰ ATEBA EYONG A.R., « Sur le statut des biens des entreprises publiques, point de convergence entre le droit OHADA et le droit administratif des États membres ? », in *Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques ?* Mélanges Demba SY, *Op.cit.*, pp. 126-150.



sacré et, par-dessus tout, inscrit au portefeuille public de l'État²⁶¹. Les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains en République du Congo se découvrent, sur tous ces points, « une vertu singulière ; elles produisent, pour citer le doyen CARBONNIER, un effet d'écrin »²⁶². Les collectivités publiques sont et demeurent, s'ils doivent assurer leurs services, propriétaires²⁶³ ; « Pour remplir leurs missions, et notamment pour servir d'appui aux services publics, les personnes publiques ont besoin de biens mobiliers et immobiliers, corporels et incorporels. Ces biens sont indispensables à la vie en collectivité »²⁶⁴. Tout comme l'est la « constitution des réserves foncières de l'État nécessaires à la mise en œuvre du plan national de développement économique et social », établi, par l'ancien article 16, mais arrêté, de justesse, dans son élan, par la Cour constitutionnelle ; « cet article ou, pour ne pas reprendre le registre de la Cour, cette constitution des réserves foncières de l'État, ne prend nullement en compte l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité ».

Le juge de NONGOU Élie se refuse, au rappel, d'accorder quelque licence que ce soit à toute « forme de cession forcée ou procédure autre que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique »²⁶⁵.

B. L'État-confiscateur

Les autorités expropriantes²⁶⁶ sont depuis enclines à recourir à de forme de cession forcée, des voies détournées d'expropriation pour cause d'utilité publique²⁶⁷, aidée, en cela, par le génie de la loi ; elle donne à redécouvrir « La bête », en ses traits, vils, sombres, secrets, et dissimulés dans de mécanismes similaires (1) et nouveaux (2) qui, tout en étant des formes innomées de la procédure d'expropriation, aboutissent à un résultat identique, permettre à l'État d'obtenir un transfert forcé de propriété²⁶⁸.

1. L'éloge de la confiscation

La Cour constitutionnelle va malgré elle imposer cette lecture du droit²⁶⁹, révéler « le droit administratif tiré du Code pénal »²⁷⁰ ; la « matière de CHAPUS »²⁷¹ est emportée, comme l'atteste le titre des Mélanges SY, dans le sillon des bouleversements disciplinaires²⁷² et se connecte au droit pénal. Droit pénal et droit administratif sont intrinsèquement liés²⁷³ et entretiennent, à bien des égards, des relations intimes, pour ne pas dire, existentielles²⁷⁴. Le professeur MBALLA OWONO le souligne encore aujourd'hui : « le droit administratif est proche du droit pénal ; il encadre les rapports entre les personnes publiques et les particuliers dans la gestion des activités d'intérêt général tandis que le droit pénal encadre les rapports entre l'État et les particuliers dans la répression des comportements antisociaux. Tous deux régissent,

²⁶¹Procureur général près la Cour suprême, réquisitions in affaires *Sieurs NZIOU et autres c. société ILOGS*.

²⁶²CARBONNIER J., *Droit et passion du droit sous la Ve République*, *Op.cit.*, p. 8.

²⁶³ABANE ENGOLO P.E., *Traité de droit administratif du Cameroun*, *Op.cit.*, p. 243.

²⁶⁴CHAMARD-HEIM C., « Les propriétés publiques », in *Traité de droit administratif*, *Op.cit.*, p. 284.

²⁶⁵CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

²⁶⁶ONDOUNDO J.R., *Th.cit.*, p. 128.

²⁶⁷CS, Congo, Ch. Adm., 19 décembre 2013, *Mampouya et Bocar Bah C/ Ville de Brazzaville* (annulation d'un arrêté municipal procédant illégalement à une expropriation) ; TGI de Brazzaville, 14 novembre 2014, *Makany Lévy et Mankedi Gabriel* (contestation de l'indemnité d'expropriation) ; T.A de Brazzaville, 22 avril 2015, *Ivossot Stéphane*.

²⁶⁸UBAUD-BERGERON M., « QPC et expropriation », in *Constitution, justice, démocratie*, *Op.cit.*, pp. 246-247.

²⁶⁹MOCKEL D., « Le droit administratif doit-il être vu autrement ? », *Droit et Société*, 2016/1 n°92, pp. 231-244.

²⁷⁰MBALLA OWONA R., « L'apport du code pénal au droit administratif : l'exemple camerounais », in *L'exception en droit*, *Op.cit.*, pp. 456-457.

²⁷¹SAUVÉ J.-M., « L'apport de René Chapus au contentieux administratif », *Discours en Hommage à René Chapus (1924-2017)*, Université Paris II Panthéon-Assas, Centre de recherche en droit administratif, le 16 janvier 2018.

²⁷²*Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques ?* Mélanges Demba SY, *Op.cit.*

²⁷³VENEZIA J.-Cl., « Droit administratif et droit pénal », in *Code pénal et code d'instruction criminelle, Livre du bicentenaire*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 113-118

²⁷⁴DELVOLVÉ P., « Droit pénal et droit administratif », *APD*, n°53, 2010, pp. 146-163.



avec des moyens d'autorité, les relations entre l'État et les particuliers. En plus d'être deux droits dérogatoires au droit commun, le droit administratif et le droit pénal se rencontrent dans la fonction de punir. Dès les dernières décennies du XXe siècle, il a été reconnu que l'Administration pouvait punir l'individu, l'atteindre dans sa personne ou plus souvent dans ses biens, pour avoir commis une faute »²⁷⁵. Cette philosophie se recrute sous le droit des propriétés publiques, dans les textes de droit pénal qui y prêtent leur concours. Et encore, plus, dans le code pénal. Ses dispositions attestent des rapports entre le droit administratif et le droit pénal ; l'un et l'autre œuvrant à la réalisation du bien commun²⁷⁶, et se prêtant aux concours dans leurs fonctions. Le code pénal permet aux personnes publiques d'entrer, selon la formule du professeur Frédéric ZENATI-CASTAING, en « possession des biens »²⁷⁷ par le biais de la technique de la confiscation. « Le renvoi sous la surveillance spéciale de la haute police, l'amende et la confiscation spéciale, soit du corps du délit quand la propriété appartient au condamné, soit des choses produites par le délit, soit celles qui ont servi ou qui ont été destinées à le commettre, sont des peines, rappelle le code pénal, communes aux matières criminelles et correctionnelles »²⁷⁸. « Dans tous les cas où une condamnation sera prononcée pour un crime contre la sûreté extérieure de l'État, commis en temps de guerre, les juridictions compétentes prononceront la confiscation au profit de la Nation, de tous les biens présents et à venir du condamné, de quelque nature qu'ils soient, meubles, immeubles, divis ou indivis, suivant les modalités ci-après »²⁷⁹ ; « Si le condamné est marié, la confiscation ne portera que sur la part du condamné dans le partage de la communauté, ou des biens divis entre son conjoint et lui. S'il a des descendants ou des ascendants, la confiscation ne portera que sur la quotité disponible. Il sera, s'il y a lieu, procédé au partage ou à la liquidation, suivant les règles applicables en matière de successions. »²⁸⁰ « L'aliénation des biens confisqués sera poursuivie par l'administration des domaines, dans les formes prescrites pour la vente des biens de l'État. Les biens dévolus à l'État par l'effet de la confiscation demeureront grevés jusqu'à concurrence de leur valeur, des dettes légitimes antérieures à la condamnation »²⁸¹.

L'État-confiscateur est, sur ces termes, porté, si ce n'est né, selon l'expression du professeur RIVERO, sur les genoux du législateur ; ce qui fait réagir à la Cour constitutionnelle. Monsieur POATY est, une nouvelle fois, le requérant de la Cour. Son argument est simple. L'ancien étudiant de la faculté de droit se sert de la jurisprudence « *NONGOU Élie* ». La Cour, dans cette dernière espèce, interdit, de manière catégorique, toute « forme de cession forcée ou procédure autre que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique »²⁸². Le fondement de ce principe, selon la Cour, est « l'exigence constitutionnelle du juste et préalable indemnité prévue à l'article 23 alinéa 2 de la Constitution ».

Et monsieur POATY en tire profit et conduit le juge, sur le terrain du droit de propriété, à provoquer la contagion et la scissiparité jurisprudentielle²⁸³. Il interroge sur ce motif la Cour :

²⁷⁵ MBALLA OWONA R., « L'apport du code pénal au droit administratif : l'exemple camerounais », in *L'exception en droit*, *Op.cit.*, p. 456.

²⁷⁶ *Qu'est-ce que le bien commun ?* Hommage à Jean-Marc Sauvé, Berger Levrault, Paris, 2020, 302 p.

²⁷⁷ ZENATI-CASTAING F., « La propriété, mécanisme fondamental du droit », *Droit et Ville*, t.61, 2006, Colloque : *Qu'en est-il de la propriété ? L'appropriation en débat*, Toulouse, 27-28 octobre 2005, pp. 345-356.

²⁷⁸ Art. 11 code penal.

²⁷⁹ *Ibid.*, Art. 37.

²⁸⁰ *Ibid.*, Art. 38.

²⁸¹ *Ibid.*, Art. 39.

²⁸² CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

²⁸³ KPODAR A., *ABJC*, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, p. 712.



les articles 11, 37, 38 et 39 du code pénal sont-ils, dès lors qu'ils favorisent la dépossession des personnes par la confiscation, conformes au droit de propriété, consacré par la Constitution ?

La Cour, dans l'espèce NONGOU Élie, derechef, se fait, malgré le doyen VEDEL, « prophète et oracle des libertés »²⁸⁴ ; elle « sublime le droit de propriété et en affirme la fondamentalité, de sorte qu'il bénéficie d'un effet cliquet ou anti-retour : le législateur ne saurait intervenir normalement que pour le rendre effectif »²⁸⁵.

Un autre son de cloche retentit, pourtant, dans l'espèce POATY : « Considérant, selon le juge, le 05 août 2021, que les dispositions attaquées sont, exclusivement, liées aux circonstances exceptionnelles, car l'État n'y a recours qu'en temps de guerre ; Qu'il n'y a, par conséquent, aucune inconstitutionnalité pour un État à prévoir des mesures exceptionnelles pour des situations qui l'exigent ; Que les contextes n'étant pas les mêmes, il est dès lors inapproprié pour le requérant d'alléguer l'inconstitutionnalité des dispositions attaquées au regard de l'article 23 de la Constitution ; »²⁸⁶

La jurisprudence NONGOU Élie semble se perdre. La Cour lit mal « *Dominique ROUSSEAU* »²⁸⁷ ; elle affirme, presque en l'espèce, l'état d'exception comme un état vide de droits²⁸⁸. Ses premières décisions en 2021 le prouvent. Le même raisonnement se découvre peu ou prou dans la jurisprudence État d'urgence en République du Congo ; « Considérant qu'il est, selon la Cour, d'évidence que les articles 93 alinéa 4 et 157 de la Constitution concernent des situations juridiques distinctes avec, chacune, un régime juridique approprié ; Que les circonstances ayant concouru à la loi en cause n'étant, en effet, pas celles prévues par l'article 93 de la Constitution, le requérant ne saurait, valablement, invoquer la violation de l'alinéa 3 dudit article et conclure à l'inconstitutionnalité de la loi n° 58-2020 du 26 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo qu'il critique, ce, d'autant plus que l'article 157 de la Constitution ne renvoie, nulle part, à l'article 93 de la Constitution ; Qu'il n'y a, en l'espèce et contrairement aux allégations du requérant, ni état d'urgence perpétuel ni instauration d'un état de droit d'exception au détriment de l'état de droit commun, d'une part, ni excès ni manquements de la part du législateur dans sa mission d'assurer l'effectivité des droits et libertés fondamentaux, d'autre part, car l'article 157 de la Constitution sur le fondement duquel la loi attaquée a été prise est flexible sur la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ; »²⁸⁹.

L'État de droit demeure un État de valeurs particulières²⁹⁰. Monsieur POATY a difficilement tort sur ce point : « l'affirmation des droits et libertés par la Constitution contraint le législateur à n'intervenir que pour assurer leur effectivité, et ce, indique-t-il, peu importe les circonstances »²⁹¹. Le droit, et plus exactement, la Constitution institue par monts et par vaux un droit commun et un droit dit d'exception²⁹². Les nécessités du moment ne doivent pas faire

²⁸⁴ROUSSEAU D., « De quoi le Conseil constitutionnel est-il le nom ? », *Jus Politicum*, n°7, 2012, p. 2.

²⁸⁵NGOMHA BUITTYS R., « Une belle dose d'espoir ? », in *Cours constitutionnelles, pouvoirs et droits fondamentaux en Afrique noire francophone*, *Op.cit.*, p. 317.

²⁸⁶Décision n°005/DCC/SVA/21 du 5 août 2021 sur le recours en inconstitutionnalité des articles 1er, 5, 6, 9, 13, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 94, 95, 103, 104, 105 et 106 de la loi n° 4-62 du 20 janvier 1962 portant création de la Cour suprême, du code de la famille, du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ainsi que des articles 1^{er} alinéa 2, 2, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17 alinéa 4, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 336, 337, 338 et 339 du code pénal.

²⁸⁷VIALA A., « Une lecture nietzschéenne de la démocratie continue », in *Constitution, justice, démocratie*, Mélanges Dominique ROUSSEAU, *Op.cit.*, p. 579.

²⁸⁸ROUSSEAU D., « L'État d'urgence, un État vide de droit(s) », *Projet*, n°291, 2006, p. 19.

²⁸⁹CC, Congo, Décision n° 001/DCC/SVA/21 du 2 janvier 2021.

²⁹⁰ROUSSEAU D., « L'État de Droit est-il un État de valeurs particulières ? », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges PACTET, Dalloz, Paris, 2003, p. 885.

²⁹¹CC, Congo, Décision n° 001/DCC/SVA/21 du 2 janvier 2021.

²⁹²POATY J., « Le discours de la Cour constitutionnelle du Congo pris au sérieux », in *Le discours du droit, le droit du droit : pistes de recherche entre droit et linguistique*, St. Johannes Verlag, 2022, p. 139.



oublier cette réalité, ni les juristes se laisser éblouir²⁹³ ; le double discours fondateur du droit fonde de prendre des « mesures exceptionnelles pour des situations qui l'exigent »²⁹⁴. Il ne fonde néanmoins, les auteurs de ces mesures à s'affranchir du respect du droit²⁹⁵, fut-il sous forme de principes, des droits ou des libertés, reconnus²⁹⁶. Ce quitus du juge constitutionnel, accordé au législateur, n'est pas réaliste ; la Cour en est pourtant pourvue de sens²⁹⁷ ; tout clairement, elle a ses préférences²⁹⁸. La mesure de confiscation des biens n'est pas une mesure d'un autre temps ; elle est loin, comme dit la Cour, d'être une mesure de temps de guerre. Elle prend l'allure, dirait BOURDIEU, d'une tactique punitive de droit commun²⁹⁹. Elle consiste, selon la loi, en « une dépossession permanente de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autorité compétence »³⁰⁰. Difficile de ne pas y voir une « forme de cession forcée ou de procédure autre que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique »³⁰¹ ; « une dépossession sans indemnisation est une confiscation »³⁰².

La loi en fait l'éloge³⁰³ ; elle préconise la confiscation est presque systématiquement, vingt (20) fois, pour tout dire, en matière de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées³⁰⁴. Elle ne peut plus-là être réduite à une « mesure exceptionnelle pour des situations qui l'exigent, et auquel l'État ne recourt qu'en temps de guerre »³⁰⁵. La confiscation des biens s'installe dans le quotidien, et frappe comme une mesure punitive de principe. Elle atteint l'homme ses possessions³⁰⁶ ; elle permet de constater que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ne permet pas, seule, à l'État d'obtenir un transfert forcé de propriété.

2. *Le printemps des expropriations sauvages*

Le législateur assume presque, à chaque loi, la critique : le droit congolais, aussi, « regorge de mécanismes similaires, qui, tout en étant parfois des formes innomées d'expropriation, aboutissent à un résultat identique puisqu'ils permettent à l'État d'obtenir un transfert forcé

²⁹³MOUDOU DOU P., « Le droit constitutionnel congolais de nécessité à l'épreuve de la lutte contre la pandémie du coronavirus Covid-19 », in *Droit et service public*, Mélanges LEKENE DONFACK, Volume 1, Droit constitutionnel, droits publics subjectifs et science politique, L'Harmattan, Paris, 2024.

²⁹⁴Décision n°005/DCC/SVA/21 du 5 août 2021.

²⁹⁵CC, Congo, Avis n°002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020 sur l'organisation, par le Sénat, des séances plénières et de la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes.

²⁹⁶CE, France, Ass., 1^{er} avril 2025, *Blocage TikTok*.

²⁹⁷TROPER M., « Le réalisme et le juge constitutionnel », CCC, n°22 - *Le réalisme en droit constitutionnel*, juin 2007.

²⁹⁸JACK L., KNIGHT E., « Les préférences des juges. Pour une approche réaliste », *Les Cahiers de la Justice*, 2015/4, n° 4, pp. 589-612.

²⁹⁹BOURDIEU P., « Histoire des systèmes de pensée », in *La société punitive*, Collège de France, 1973, pp. 255-267.

³⁰⁰Art. 2 Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

³⁰¹CC, Congo, Décision n°002/DCC/SVA/18 du 13 septembre 2018.

³⁰²MOUDOU DOU P., in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, *Op.cit.*, p. 833.

³⁰³ROUSSEAU D., « L'éloge du droit », *Gaz. Pal.*, 26 jan. 2016, n°GPL256k8, p. 3.

³⁰⁴Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

³⁰⁵Décision n°005/DCC/SVA/21 du 5 août 2021 sur le recours en inconstitutionnalité des articles 1er, 5, 6, 9, 13, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 94, 95, 103, 104, 105 et 106 de la loi n° 4-62 du 20 janvier 1962 portant création de la Cour suprême, du code de la famille, du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ainsi que des articles 1 alinéa 2, 2, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15. 17 alinéa 4, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 336, 337, 338 et 339 du code pénal.

³⁰⁶MBALLA OWONA R., « L'apport du code pénal au droit administratif : l'exemple camerounais », in *L'exception en droit*, *Op.cit.*, p. 456.



de propriété : dérogeant ainsi au droit commun de l'expropriation, ces techniques sont appréhendées comme des formes indirectes d'expropriation »³⁰⁷.

Cette opération cosmétique résulte d'une longue et patiente intervention, réalisée directement sur le « corps » des règles juridiques relatives au droit de propriété ; ce nouveau visage est en préparation depuis un moment, en dehors même des commissions parlementaires, et de l'assemblée plénière ; le législateur paraît n'agir à cet égard que pour entériner des pratiques, déjà en cours, dans la société. Les autorités fragilisent depuis un moment le droit de propriété ; « il n'est pas rare que des expropriations se fassent au Congo dans la violation totale de règles encadrant cette procédure ; [Nombre d'affaires] pendantes devant des institutions de la République concernent la violation du droit de propriété »³⁰⁸. « Il s'agit d'une situation très préoccupante en ce sens qu'elle a déjà coûté la vie de certains expropriés. Surtout que certains qui y habitaient déjà s'étaient vus déloger manu militari sans la moindre mesure d'accompagnement »³⁰⁹.

Le rapport du Médiateur de la République parle, même, d'expropriations sauvages³¹⁰ ; la Cour constitutionnelle a le mérite de mettre en exergue cette situation en premier. La jurisprudence NONGOU Élie est citée en « Grande décision de la Cour constitutionnelle du Congo »³¹¹ ; elle équivaut en droit congolais « la Décision Liberté d'association »³¹². Le juge en l'espèce, d'aucuns disent-ils, sublime le droit de propriété. Il ne tente pas moins aussi de camoufler les excès des gouvernants dans les procédures d'expropriation.

La modulation des effets dans le temps des décisions d'inconstitutionnalité de la Cour constitutionnelle, vécue comme un mécanisme favorable à la sécurité juridique, est loin et sert rarement ce dessein³¹³. Cette « décision est favorable à la sécurité juridique, la modulation, dit monsieur MANANGOU, protège les situations antérieures »³¹⁴ ; « Considérant qu'aux termes de l'article 181 alinéa premier de la Constitution, « Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée, ni mise en application » ; qu'il en infère que 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 ne peut être mis en application ; Considérant, par ailleurs, que l'article 47 de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle dispose : « La Cour constitutionnelle peut moduler, dans le temps, les effets de ses décisions d'inconstitutionnalité » ; qu'ainsi, la présente décision n'a pas d'effet rétroactif ; qu'elle s'applique, donc, aux situations en cours et non définitivement acquises à compter de sa date. » Cette maîtrise des horloges a des logiques cachées³¹⁵ : « la loi du 7 août 2018 en son article 47, en instituant la possibilité de modulation des effets des décisions du juge constitutionnel introduit une dose d'arbitraire. La décision de la Cour n'étant pas soumise à

³⁰⁷UBAUD-BERGERON M., « QPC et expropriation », in *Constitution, justice, démocratie*, *Op.cit.*, pp. 246- 247.

³⁰⁸MANANGOU V.R., « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », *art.cit.*, p. 76.

³⁰⁹MOUDOUDOU P., in *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie*, *Op.cit.*, p. 841.

³¹⁰Médiateur de la République, *Rapport au Chef de l'Etat*, 2012, pp.62 et 63.

³¹¹KPODAR A., MONEMBOU C., « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », *RCC*, n°2&3, 2020, p. 217.

³¹²PHILIP-GAY M., « La décision Liberté d'association est-elle l'équivalent français de l'arrêt *Marbury c. Madison* », *RFDC*, 2022/2 n°130, pp. 337-359.

³¹³CC, Congo, Décision n° 002/DCC/SVA/22 DU 14 AVRIL 2022 sur le recours en inconstitutionnalité de l'article 6 alinéa 1er de la loi n° 4-2019 du 7 février 2019 relative à l'obligation de déclaration de patrimoine par les citoyens élus ou nommés à une haute fonction publique.

³¹⁴MANANGOU V.R., « Quelques observations sur la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de la République du Congo en matière fiscale », *art.cit.*, p. 77.

³¹⁵ROUSSEAU D., « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », in *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/1, n° 54 pp. 5-18.



aucune condition et s'imposant aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers, on peut redouter, dit le professeur MOUDOU DOU, une application politique de cette disposition »³¹⁶. La Cour s'en sert pour éviter de se suicider³¹⁷ ; les décisions du juge constitutionnel ont des conséquences graves³¹⁸ ; elles peuvent, notamment, en l'espèce, avoir pour effet de confondre l'administration et révéler les dessous de son activité, sur la base de la disposition annulée. La Cour ne peut se permettre un tel risque ; sa « manière de rendre la justice »³¹⁹ s'y oppose. « Les membres de la Cour, comme le confie le professeur MOUDOU DOU, rendent leurs décisions après avoir consulté le ministre de l'Intérieur qui est lui-même en contact régulier avec la résidence du Plateau, domicile du Chef de l'État »³²⁰. Elle se doit de « se sauver, car, il est probable qu'une invalidation aurait provoqué une vive réaction du Chef de l'État mettant en cause l'existence même de [la Cour constitutionnelle] »³²¹.

L'article 16, censuré, est l'expression de la volonté du président de la République ; la crainte du juge : l'annulation *ex tunc* de la disposition de la loi³²² ne doit pas être pris pour une attaque personnelle. « S'attaquer à l'État, selon le dicton, c'est mettre en cause la responsabilité du Président de la République qui le personnifie si intimement »³²³ : la Cour constitutionnelle ne peut se permettre une telle confrontation. La Cour suprême, elle-même, « Conseil du gouvernement », échoue, à cet égard, « à recadrer le pouvoir exécutif »³²⁴. Le texte de loi demeure tel quel malgré une observation claire et nette de la Cour suprême, qui appelle, le gouvernement, de réécrire « l'article 16 alinéa 1^{er} de ce texte »³²⁵. Le ministère de la loi ne consiste, à cet égard, qu'à délivrer des autorisations législatives, pour ne pas dire, des validations des pratiques observées, même décriées, en droit foncier. Le gouvernement multiplie, depuis un bon moment, les consultations d'expert et les stratégies juridiques ; il cherche dans le droit positif, les termes d'un droit naturel à la propriété, reconnu à la puissance publique, dans les ouvrages de doctrine et les théories de la jurisprudence, les moyens d'une action en expropriation pour cause d'utilité publique sans indemnité préalable ou aucune ou avec, mais en nature ; il trouve dans le droit de préemption ou de réserve³²⁶ les moyens d'opposer sa primeur et corseter la liberté des propriétaires fonciers³²⁷.

Les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains couvent ces pratiques ; « Article 16 nouveau : L'immatriculation des terres coutumières reconnues par l'État donne

³¹⁶MOUDOU DOU P., « La Cour constitutionnelle du Congo, Décision n°002/DCC/SVA du 13 septembre 2018, Occupation et acquisition des terres et terriens : les garanties constitutionnelles du droit de propriété », in *Droit public : Fragmentation Unité et Diversité, Annuaire Congolais de Droit et de Sciences Politiques*, HEMAR, Brazzaville, 2018, p. 223.

³¹⁷ROUSSEAU D., GAHDOUN P.-Y., BONNET J., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris, 11^{ème} éd., 2016, p. 40.

³¹⁸MAGNON X., « La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel », XXIII^{ème} Cours international de justice constitutionnelle, *Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles*, Aix-en-Provence, *AJJC*, XXVII-2011, p. 557 ; JOUANJAN O., « Les effets dans le temps des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *NCCC*, 2015/2, n°47, pp. 91-97.

³¹⁹BARANGER D., « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle - motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n°6, 2012, pp. 13-50.

³²⁰MOUDOU DOU P., in *Droit public : Fragmentation Unité et Diversité, Op.cit.*, p. 212.

³²¹ROUSSEAU D., GAHDOUN P.-Y., BONNET J., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris, 11^{ème} éd., 2016, p. 40.

³²²LECUCQ O., « Les effets dans le temps des décisions du Tribunal constitutionnel espagnol », *NCCC*, 2015/2 N° 47, p. 79.

³²³MOUDOU DOU P., *Op.cit.*, 1^{ère} éd., p. 83

³²⁴MOUDOU DOU P., *Op.cit.*, 2^{ème} éd., pp. 145-156.

³²⁵CS, Congo, Avis n°003/18 du 12 janvier 2018.

³²⁶Art. 51 al. 2 Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier.

³²⁷Art. 13 al. 7 Loi n°20-2022 du 18 mai 2022.



lieu au paiement des droits, frais et taxes d'immatriculation tels que fixés dans la loi de finances de l'année. Le paiement des droits, frais et taxes d'immatriculation peut aussi se faire en nature. En ce cas, il est fait rétrocession d'une portion de ces terres coutumières à l'État, dans les formes contenues dans la loi de finances de l'année, en contrepartie de la création et de la délivrance du titre foncier. Les terres rurales de l'État issues de cette rétrocession foncière constituent des réserves foncières de l'État, classées dans le domaine public et immatriculées au nom de l'État »³²⁸. L'ancien article 16 est de retour ; la nouvelle disposition « déshabille Pierre pour habiller Paul ».

La loi encadre l'exercice du droit³²⁹ de préemption des collectivités publiques³³⁰, mais n'en exorcise pas le mal, les pratiques passées décriées ; elle donne une base juridique à des comportements qui en étaient dépourvus. « Le parlement n'a (ainsi pu servir) que de chambre d'enregistrement de la volonté du gouvernement »³³¹ ; il n'oppose aucun contrôle comme si l'œuvre venait du Mont Sinaï³³². Une nouvelle ère s'ouvre : les expropriations sauvages, comme dit le médiateur de la République, vont pouvoir se réaliser sans que soit, comme sous la monarchie³³³, réclamé aucune compensation, ni un quelconque contrôle³³⁴ : « des lois et règlements restrictifs de la propriété, il y en avait dès 1804, et chacun sait que, depuis, chaque jour, ou presque, l'industrie législative en produit de nouveau »³³⁵. Les règles d'occupation et d'acquisition des terres n'en sont qu'une infime partie.

*

* *

Pour ne pas conclure³³⁶, « la propriété (demeure bien), comme l'écrit le professeur Frédéric ZENATI-CASTAING, un mécanisme fondamental du droit ; (...) Il touche à la vision du droit, à la manière de le penser et de l'appréhender. La propriété n'est pas seulement omniprésente, on le découvre aujourd'hui dans notre société marchande, elle constitue, en outre, la clé de voûte de la pensée juridique moderne, et pas seulement parce qu'elle est à la base du droit subjectif, (comme on le voit) »³³⁷. Il suffit, par exemple, de regarder autour du droit de propriété, dans le droit minier, notamment, pour en prendre la mesure. Le droit extractif offre une vue imprenable sur le droit de propriété en République du Congo ; il permet de découvrir des facettes de la matière que nous nous gardons d'aborder en cette étude, consacrée à la gouvernance foncière dans le pays.

Ayant cette réalité présente à l'esprit, c'est néanmoins pour les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains en République du Congo, et exclusivement pour elles, qu'il a fallu très vite scruter et épier les actes de l'État dans le domaine foncier ; il y assume les

³²⁸ Loi n°20-2022 du 18 mai 2022 relative aux règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

³²⁹ CC, Congo, Décision n°002DCC/SVA/19 du 1^{er} février 2019.

³³⁰ Art. 13 al. 8 Loi n°20-2022 du 18 mai 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

³³¹ ANDZOKA ATSIMOU S., « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *RAFIP*, n°2, 2017, p. 255.

³³² POATY J., « Sur le mont Sinaï, la Cour suprême et les tables de loi pénale relative aux marchés publics au Congo », *RADCP*, à paraître.

³³³ LAFERRIÈRE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des voies de recours*, Berger-Levrault, Tome 1, Paris, 1887, p. 34

³³⁴ CC, Congo, Décision n° 005/DCC/SVA/25 du 11 juillet 2025 sur le recours en inconstitutionnalité de l'article 9 bis du code général des impôts, tome 2, livre 3.

³³⁵ SIMLER Ph., « Qu'est-ce que la propriété ? », *Droit et Ville*, t.61, 2006, Colloque : *Qu'en est-il de la propriété ? L'appropriation en débat*, Toulouse, 27-28 octobre 2005, p. 360.

³³⁶ CAILLOSSE J., « Ce que "faire du droit administratif" nous apprend sur le droit. (Notes pour ne pas conclure) », in PIERUCCI C. (dir.), *Les impensés du droit administratif. Hommage à Jacques Caillousse*, LGDJ/Lextenso, Paris, 2021, pp. 153-168.

³³⁷ ZENATI-CASTAING F., « La propriété, mécanisme fondamental du droit », *Droit et Ville*, t.61, 2006, Colloque : *Qu'en est-il de la propriété ? L'appropriation en débat*, Toulouse, 27-28 octobre 2005, pp. 345-356.



fonctions de gendarme, gardien du respect des procédures édictées par les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, mais également les fonctions de titulaire de droit propriété. Allant, parfois, sous cette seconde casquette, jusqu'à poser des actes discutables.

Il faut dire, pour détourner la formule de MÉRIMÉE, que la République du Congo s'est crue longtemps trop « riche pour savoir tout ce qu'elle possède ». Elle découvre pour ainsi dire son potentiel foncier. Toute chose qui explique son dilettantisme mais aussi, et avant tout, ses errements constatés et parfois dénoncés dans ce domaine.

Une remarque, toutefois, la République du Congo, qui découvre cette voie³³⁸, en raison de graves crises financières, doit pouvoir, selon le mot du doyen VEDEL, opérer la nécessaire conciliation entre les droits fondamentaux en cause³³⁹ ; « ce serait une erreur, pour les pouvoirs publics, de conclure que chaque État a un droit universel de propriété sur tous les biens de son territoire »³⁴⁰ ; le sentiment y est ; cette nouvelle législation déçoit ; il était attendu pour réaliser, avec elle, la maîtrise de l'espace foncier et l'espoir « que progressivement on ira, avec elles, vers une maîtrise de l'espace foncier au Congo dans tous ses aspects »³⁴¹, garantie des droits y compris. Pas sûr que ce soit le cas. Ou bien, les grenouilles ne sont-elles que des poisons³⁴²...

³³⁸GUESSELE ISSEME L.P., « La valorisation des biens publics dans les États d'Afrique noire francophone », in *Droit administratif : convergence ou concurrence des disciplines juridiques ?* Mélanges Demba SY, *Op.cit.*, pp. 493 sq.

³³⁹ROUSSEAU D., « De quoi le Conseil constitutionnel est-il le nom ? », *Jus Politicum*, n°7, 2012, p. 2.

³⁴⁰PORTALIS J.E.M., *Discours préliminaire du premier projet de code civil*, 1801, p. 86.

³⁴¹FEVILIYE I., « Commentaire du décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière au Congo », *Revue congolaise de droit et des affaires*, n°7, janvier-février-mars, 2012, p. 90.

³⁴²BOURCIER D., « Argumentation et définition en droit ou les grenouilles sont-elles des poissons ? », *Langages*, 10^{ème} année, n°42, 1976, p. 115.