

**PRECIS DE DROIT
Foncier Congolais**

**MODULE DE
VULGARISATION DE
LA LOI FONCIERE DE
LA RDC**

**Par Maître NSOLOTSHI MALANGU
Avocat et Chef de Travaux**

NOVEMBRE 2017

**A L'USAGE DE
TOUS**

INTRODUCTION

La loi dite foncière en République démocratique du Congo, est actuellement, celle n°73-021 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par celle n°80-008 du 18 juillet 1980, portant régime général des biens, **régime foncier et immobilier** et régime des sûretés. Bien qu'elle soit habituellement appelée « **loi foncière** », cette loi ne traite pas seulement du régime juridique de jouissance des terres, elle porte également sur « le régime général des biens », de l'article 1^{er} à l'article 52 et sur « le régime des sûretés », de l'article 245 à l'article 396. (*Notons en passant, qu'avec l'entrée en vigueur du droit Ohada en RDC, depuis 2012, cette dernière partie de la loi foncière, sur le régime des sûretés, est quasiment remplacé par l'acte uniforme Ohada portant organisation des sûretés*).

Seulement 193 articles de la loi foncière, traitent directement du régime foncier et immobilier, soit de l'article **53** à l'article **244**. Ce sont ses articles que nous explicitons dans le présent module, pour en préciser la vraie portée, à l'intention de la population (usagers de la terre), des autorités foncières et cadastrales (Président de la République, ministre national des affaires foncières, Gouverneur de province, conservateur des titres immobiliers et personnel du cadastre) ainsi que des professionnelles de la justice (Magistrats et Avocats).

Précisons cependant que la loi foncière traite de la **jouissance de terres** en ce qui concerne uniquement le **sol** (surface de la terre où l'on peut se tenir, construire, élever, cultiver, faire la chasse, etc.). La jouissance des autres composantes de la terre en tant que ressources naturelles telles que les **eaux**, les **mines**, les **carrières**, les **hydrocarbures**, les **forêts**, ... bien qu'ayant de rapport direct avec le sol, elle ne relève pas de la loi foncière et nous ne l'abordons pas ici. Elle est régie par des lois spécifiques : - la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, - la loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier, - la loi n°15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures, - la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, - la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Par ailleurs, ces lois, précédemment citées, et celles régissant l'exercice de certaines activités sur le sol, notamment les règlements d'urbanisme et la loi d'agriculture, ne sont ébauchés que sur ce qui concerne la jouissance du fonds. Si l'occasion nous est donnée, ces législations connexes pourront être vulgarisées ultérieurement.

L'objectif que nous poursuivons, est de faire comprendre le système foncier congolais et les principales dispositions de la loi foncière, dans le but d'encourager son application effective et relever les pratiques illégales qui ternissent l'image du droit foncier congolais tout entier. Pour cela, la méthodologie adoptée, est essentiellement exégétique ou interprétative. Nous avons regroupé les articles selon les matières et nous les avons expliqués par le raisonnement juridique, les uns dépendant des autres et en harmonie avec les autres branches du Droit. Nous nous sommes efforcés d'éviter de tournures et académismes inutiles pour être plus concis, précis et rigoureux dans le raisonnement. Qu'à cela ne tienne, certaines de nos positions demeurent discutables et c'est ça le propre de la science.

Nous avons réparti cette analyse en 3 principales parties :

1) Les principes fondamentaux et l'Administration foncière ; 2) La concession foncière et le certificat d'enregistrement ; et 3) Le droit de jouissance foncière en vertu des coutumes et usages locaux ; et dispositions foncières spéciales

I. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'ADMINISTRATION FONCIERE DE L'ETAT

I.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU REGIME FONCIER CONGOLAIS

1. Le sol - propriété exclusive de l'Etat congolais :

L'article 53 de la loi foncière dispose que « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* ». Cela signifie que l'Etat congolais a seul, un pouvoir suprême et direct sur tout le sol congolais et qu'il ne peut ni transférer ce pouvoir à quelqu'un d'autre ni le partager avec une autre personne ni le perdre au profit d'un tiers qui aurait usé du sol pendant longtemps. Ce pouvoir est donc supérieur à tout droit de jouissance ou d'occupation que les autres personnes peuvent se prévaloir sur une portion du sol congolais.

Ainsi, l'Etat étant le seul propriétaire de toutes les terres de la RDC, il est techniquement parlant, impropre que les autres personnes prétendent aussi être propriétaires des terres qu'ils détiennent à tel ou tel autre titre. Celles-ci sont titulaires des droits de jouissance, lesquels sont de droit de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'Etat

Ce droit de propriété foncière ne se confond pas avec la souveraineté étatique par laquelle l'Etat a droit d'imposer la loi ou la volonté politique sur tout son territoire.

Le droit de propriété de l'Etat sur tout le sol congolais, lui confère plusieurs prérogatives directes de jouissance et d'organisation du sol :

1. L'Etat peut occuper ou jouir (lui-même) d'un terrain de son territoire par son affectation à un service public (présidence de la république, parlement, sénat, gouvernement, ministère, division, cours, tribunaux et parquet, le gouvernorat, le service du territoire, établissements publics, ...)
2. L'Etat peut également affecter certains terrains à l'usage public ou en tolérer l'usage de tous : les terres de routes, de marchés, des sites publics, ... pour l'exercice des libertés populaires.
3. L'Etat congolais peut accorder à une personne morale (société commerciale ou établissement public) le pouvoir de gérer (distribuer) certaines terres, de manière autonome (par concession de service public de gestion foncière ou par décentralisation technique de la gestion des terres) –art 182 de la loi foncière. A l'heure qu'il est, ce mode de gestion n'est pas appliqué, toutes les terres de la RDC sont directement gérées par l'Administration foncière de l'Etat. Cette question du mode de gestion des terres relève de la politique nationale et l'article 181 de la loi foncière édicte que « *le département (ou ministère) ayant les affaires foncières dans ses attributions applique la politique de l'État en matière d'affectations et de distributions des terres* ».
4. L'Etat peut aussi concéder certaines terres aux particuliers pour les mettre en valeurs afin de permettre aux particuliers de s'y établir et de réaliser leurs projets de développement.

5. L'Etat peut encore réaliser des aménagements et de lotissements, de même qu'il peut laisser momentanément d'autres terres sous l'occupation des communautés locales et leurs membres, pour sauvegarder de leurs intérêts vitaux.
6. L'Etat peut récupérer tout terrain concédé ou faisant objet d'une jouissance coutumière, s'il n'y a pas mise en valeur suffisante ou lorsque l'intérêt général le justifie. Etc.

2. Distinction des terres

a) terres du domaine public et celles du domaine privé

Les principes régissant l'octroi et l'occupation du sol congolais, diffèrent selon que les terres concernées sont publiques ou privées. On parle des terres du domaine public et celles du domaine privé (art 54 LF).

Selon l'article 55 de la loi foncière, « *le domaine foncier public de l'Etat est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public* ». Il s'agit des terres que la population par ses pratiques habituelles ou que les autorités d'aménagement du territoire (ministre des affaires foncières ou le gouverneur de province), ont consacrées à l'usage de tous ou à une activité d'intérêt général. Il en est ainsi par exemple des terres de routes, de marché, d'aéroport, de parking, de parc, de station, de site ou stade créées par l'Etat ou par l'usage de tous (et non par des particuliers dans leurs concessions), ainsi que des terres octroyées par l'Etat à ses différents bureaux et services.

Tant que la population ou l'autorité d'aménagement (selon les cas) n'a pas désaffecté ces terres par un acte contraire, celles-ci ne peuvent être concédées ni faire objet d'un droit civil au profit d'un particulier. On dit que « *ces terres sont inconcessibles tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées* » (article 55 al 2). Toutefois, ces terres du domaine public peuvent faire objet de droit d'occupation exclusive très provisoire, dans les conditions prévues par les règlements des autorités gestionnaires et par les usages du domaine concerné.

C'est dans ce sens qu'une portion de terres du marché peut, selon les usages courants, être exclusivement occupée par un commerçant avec l'autorisation de l'autorité administrative gestionnaire dudit marché et ce, dans les conditions prévues par cette autorité et les usages du milieu. Dans ce cas, ce particulier a, sur ces terres, un ***droit d'occupation ou d'usage de ces terres du domaine public mais ce droit est de nature purement administrative***, généralement révoquant à tout moment. C'est pour cela, que le dernier alinéa de l'art 55 de la loi foncière dispose que « *les terres qui font partie du domaine public de l'Etat sont régies par les dispositions particulières ...* ». La preuve du fait qu'une terre est du domaine public incombe à celui qui l'allègue et peut être faite par toute voie de droit.

Par ailleurs, les terres du domaine privé de l'Etat comprennent toutes les autres terres qui ne constituent pas de terres du domaine public.

Les terres du domaine privé de l'Etat sont concessibles quelle que soit la destination ou l'usage dont le bénéficiaire veut en faire (usage résidentiel, commercial, industriel, agricole ou d'élevage). Arts 56, 57 et 60 LF.

En d'autres termes, pour ces terres du domaine privé, l'Etat peut accorder aux autres personnes, des **droits civils et exclusifs de jouissance** sécurisés par les titres de concession.

b) Les terres urbaines et terres rurales :

Les terres urbaines sont celles comprises dans les limites de villes administratives ainsi que celles des entités ou agglomérations déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières en vue de l'application de la loi foncière. Exceptionnellement, pour la ville de Kinshasa, seules les terres des communes déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières, sont des terres urbaines. En dehors des terres urbaines telles que définies précédemment, les autres terres sont rurales. Article 60 LF et article 2 de Ord L.F. L'intérêt juridique de cette distinction réside dans le fait que, outre les autres conditions et formalités prévues par la loi, les terres urbaines ne peuvent faire objet d'un contrat de concession qu'après l'établissement d'un **plan parcellaire** dument **approuvé, signé et publié** par le gouverneur, dans la province ou par le ministre national des affaires foncières, pour la ville de Kinshasa. Tandis que, les terres rurales ne peuvent être concédées par l'Etat, qu'après **enquête préalable menée par l'Administrateur du territoire**, avec **avis final** du gouverneur de province. Article 63 et 193 LF, articles 3 et 4 de l'ord. L.F. (Lire supra)

c) Les terres loties et les terres non loties

Une terre lotie est celle qui fait partie d'un plan parcellaire dument approuvé, signé et publié par le gouverneur ou le ministre (selon qu'on est en province ou dans la ville de Kinshasa), si non, il s'agit d'une terre non loties. Certes que l'on ne peut lotir que les terres urbaines ; les terres rurales ne peuvent faire objet d'un lotissement préalable à la concession. **Les terres urbaines loties sont déjà préparées et disposées à être concédées tandis que les terres urbaines non loties ne les sont pas. Ces dernières ne peuvent être concédées que sur base d'un arrêté spécial du gouverneur de province ou du ministre national des affaires foncières portant création et concession d'une parcelle des terres urbaines non loties.** En outre, contrairement aux terres urbaines loties dont l'autorité foncière dispose déjà des éléments de situation, de description, de superficie et le croquis ; **les terres non loties ne peuvent ainsi être concédées que si le demandeur annexe à sa demande, les documents cadastraux nécessaires concernant ces éléments.** Art 5 de l'Ord. L.F et les articles 191/4B et 192/4B de la loi foncière. (Lire supra)

d) Terres de droit écrit et terres coutumières

Les terres de droit écrit sont celles dont la jouissance est réglée par la loi et accordée par l'Etat. A l'inverse, les terres coutumières sont celles dont la jouissance relève principalement ***des coutumes et des usages locaux*** et dont l'accès est réservé aux ayants-droit coutumiers et aux personnes autorisées par ces derniers. De la sorte, **les terres affectées aux usages et services publics, les terres concédées et les terres loties**, sont des terres de droit écrit ; tandis que les restes de terres (les plus vastes d'ailleurs) sont des terres coutumières. Les conflits fonciers de terres de droit écrit sont de la compétence du tribunal de grande instance du lieu de leur situation. Cependant, les conflits des terres coutumières sont de la compétence des tribunaux de paix qui, pour leurs règlements, le juge magistrat de carrière doit siéger avec **deux notables du lieu** désignés par le président de cette juridiction.

Articles 54, 61, 63, 388 et 389 de la loi foncière ; article 18 de la loi agricole ; articles 10 et 110 al 1^{er} de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

D'une manière générale, toutes les terres de la RDC sont gérées par l'Administration foncière de l'Etat car les terres contrôlées aujourd'hui par l'Etat (ou terres de droit écrit) sont celles qui constituaient hier, les terres coutumières. Ces dernières peuvent donc, à tout moment, être **loties, concédées** ou **affectées** par l'Etat pour devenir ainsi des terres de droit écrit. D'où la nécessité de connaître avant tout, les autorités de l'Etat qui constituent l'Administration foncière de l'Etat et leurs attributions essentielles.

I.2. L'Administration foncière de l'Etat

Il est vrai que la gestion de certaines terres de la RDC peut être confiée aux établissements publics ou aux sociétés commerciales et immobilières (à capitaux mixtes), cependant, le mode gestion actuellement en application est celui de l'Administration foncière de l'Etat. article 182 de la loi foncière.

A. Les autorités de l'Administration foncière et leurs compétences

Les autorités qui forment l'Administration foncière de l'Etat sont :

- 1- Le **Président de la République** qui est chargé du contrôle des décisions de premier ressort prise par le ministre des affaires foncières et de mettre en place les différents règlements d'application de la loi foncière (arts 71, 183/2, 184 et 389 de la loi foncière) ;
- 2- Le **Ministre des affaires foncières** est chef du ministère des affaires foncières et responsable (avec le gouvernement qu'il représente) de la politique foncière (art 181 LF). Il est spécialement chargé : - du lotissement, de l'offre et de la signature des contrats de concession des terrains dans la ville de Kinshasa ; - de prendre les décisions déclarant certaines communes ou agglomération, comme de circonscriptions urbaines ; et - de contrôler les décisions prises en premier ressort par les gouverneurs de province et le chef de division des terres, en matière foncière (arts 63, 183, 184, et arts 2 à 5 de l'ordonnance n°74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'application de la loi foncière) ;
- 3- Les **Gouverneurs de provinces** (excepté celui de la ville de Kinshasa) sont spécialement chargés : - du lotissement, de l'offre et de la signature des contrat de concession des terrains dans leurs provinces respectives ; et de contrôler les décisions prises en premier ressort par les conservateurs de titres immobiliers de leurs province respectives (arts 63, 183, 184, et arts 3 à 5 de l'ordonnance n°74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'application de la loi foncière). En outre le Gouverneur de province (et même celui de la ville de Kinshasa) est aussi chargé de faire faire l'enquête préalable à la concession des terres rurales, de prendre l'avis final sur ladite enquête et d'organiser le cadastre agricole, le conseil consultatif provincial de l'agriculture ainsi que les décisions délimitant le maximum de superficie de concession foncière agricole familiale et du type familiale (articles 193 à 202 de la loi foncière, arts 9, 13 et 15 de la loi agricole).

- 4- Les **conservateurs de titres immobiliers** (et le chef de division des terres pour la ville de Kinshasa), sont principalement chargés de recevoir les demandes de terres, de les instruire (de les analyser conformément à la loi pour savoir si elles peuvent justifier l'octroi de concession ou pas), d'initier les travaux préparatoires aux contrats de concession (lotissements, enquête préalable et travaux cadastraux) en cas de besoin, de préparer le contrat de concession à faire signer par les autorités concédantes compétentes et de les leur transmettre, de dresser les certificats d'enregistrement des contrats de concession et ceux de mutation éventuelle, et de conserver les différents titres fonciers et immobiliers (contrat de concession et certificats d'enregistrement) pour le compte de l'Etat. (articles 190, 191 point 4, 192 point 4, 193 et suivants, 225 et suivants, de la loi foncière ainsi que les articles 13 de l'ordonnance précitée).
- 5- Les **services de cadastre** sont spécialement chargés d'effectuer, sur terrain, les travaux de constat (de lieux et de mise en valeur), de délimitation, mesurage et bornage éventuel ; sur demande des simples détenteurs ou occupants des terres (surtout ceux qui comptent demander les terres à l'Etat), de concessionnaire ou des autorités de lotissement (notamment, aux fins d'aménagement préalable des terres urbaines à offrir sur le marché de concession foncière). Articles 68, 188, 237 dernier alinéa, 242 de la loi foncière, l'art 4 de l'ordonnance précitée et les dispositions du décret du 20 juin 1960 et celle de l'ordonnance n°98 du 13 mai 1963, portant tous, sur le mesurage et bornage.

A noter que les autorités publiques territoriales de villes, territoire, commune et secteur, ne sont plus habilitées à faire de lotissements administratifs et à octroyer de leur propre chef, les droits d'occupation provisoire dans leurs entités respectives, comme elles le faisaient avant l'entrée en vigueur de l'actuelle loi foncière. A cet effet, l'article 390 al 1^{er} de la loi foncière édicte expressément que « ***À compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, "le droit d'occupation" constaté par "le livret de logeur" ou par tout autre titre équivalent délivré dans une ville ou une zone de la République est supprimé*** ». Ceux des nationaux qui détenaient un tel droit, pourvu que celui-ci soit régulier et portant sur un terrain du domaine privé de l'État situé dans une *circonscription lotie et cadastrée*, devraient voir leur droit sur le fonds occupé, être converti en droit de concession perpétuelle (l'article 390 al 1^{er} de la loi foncière).

Insistons cependant sur le fait que cette interdiction du droit d'occupation autrefois octroyé par les autorités territoriales sur les terrains qu'ils lotissaient eux-mêmes (de leur propre initiative), se rapproche aujourd'hui du système de ***droit de jouissance en vertu des coutumes et usages locaux obtenu dans ces entités avec l'encadrement de ces autorités***. Cependant, les deux systèmes ne sont identiques. Il faut comprendre que le régime supprimé relevait du droit écrit (et de l'Etat) tandis que le régime du droit coutumier relève de la coutume et des usages locaux et est géré par les autorités et ayants droits fonciers coutumiers. (Les autorités territoriales en question s'appuient ou se cachent actuellement derrière les autorités et ayants droits fonciers coutumiers, pour gérer les terres non loties de leurs entités respectives). Ce dernier régime est donc autorisé par la loi. Art 388 loi foncière, lire ce qui est dit plus loin.

B. Les règles spécifiques compétences de concession foncière

Les autorités concédantes sont celles qui sont habilitées par la loi pour consentir aux personnes demanderesses des terres, les droits de concession ou de jouissance sur le sol. L'article 183 de la loi foncière prévoit que « *(pour les terres gérées par les administrations publiques), les concessions ne sont valables que si elles sont accordées :*

1) par contrat approuvé par une loi, pour les blocs de terres rurales, égaux ou supérieurs à deux mille hectares et pour les blocs de terres urbaines égaux ou supérieurs à cent hectares;

2) par contrat validé par ordonnance du président de la République pour les blocs de terres rurales supérieurs à mille hectares et inférieurs à deux mille hectares et pour les blocs de terres urbaines supérieurs à cinquante hectares et inférieurs à cent hectares;

3) par contrat validé par arrêté du commissaire d'État ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les blocs de terres rurales de plus de deux cents hectares n'excédant pas mille hectares et pour les blocs de terres urbaines de plus de dix hectares mais n'excédant pas cinquante hectares;

4) par contrat signé par le commissaire de région pour les blocs de terres rurales égaux ou inférieurs à deux hectares et pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à dix hectares. Pour les terres rurales de moins de dix hectares et les terres urbaines de moins de cinquante ares, le commissaire de région peut déléguer ses pouvoirs au conservateur des titres immobiliers. En ce qui concerne la ville de Kinshasa, les pouvoirs prévus au paragraphe 4o ci-dessus sont exercés par le commissaire d'État ayant les affaires foncières dans ses attributions pour les terrains dont la superficie excède 2 hectares; il peut déléguer ses pouvoirs au chef de division des terres dans les autres cas. Pour déterminer les blocs prévus ci-avant, il est tenu compte de toutes les concessions de même nature et de même destination dont le demandeur a bénéficié dans la même région ».

Il ressort de la combinaison de ces dispositions avec celles de l'article 14 de l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'application de la loi foncière, que deux autorités ont formellement le pouvoir de signer le contrat de concession foncière, soit de leur propre chef, soit avec l'approbation d'une loi spéciale ou décision hiérarchique, selon les cas. Il s'agit : 1) du Ministre National des affaires foncières et 2) du gouverneur de province.

1. **Le ministre des affaires foncières** : est compétent pour signer :

- Les contrats de concession portant sur les terres rurales de **2000 Ha ou plus** ; et les terres urbaines de **100 Ha ou plus**, avec *l'approbation de la loi*.
- Il est également compétent pour signer le contrat de concession portant sur les terres rurales de **plus de 1000 Ha à Moins de 2000 Ha** et les terres urbaines de **plus de 50 Ha à moins de 100 Ha**, avec *validation dudit contrat par l'ordonnance du Président de la République*. (Ce dernier est le chef hiérarchique du ministre national des affaires foncières,

il peut, en cas de recours administratif, censurer les décisions du ministre, prises en matière foncière et en premier ressort)

- Enfin il est seul compétent pour signer le contrat de concession pour les terres urbaines de la ville de Kinshasa **inférieures ou égales à 50 Ha** ainsi que les terres rurales de Kinshasa qui sont **inférieures ou égales à 1.000 Ha**.

2. **Le gouverneur de province** : est compétent pour signer :

- le contrat de concession portant sur les terres rurales de **plus de 200 Ha à 1000 Ha** et les terres urbaines de **plus de 10 Ha à 50 Ha**, avec validation (du contrat) par **l'arrêté du ministre des affaires foncières**. (Ce dernier est à son tour, le chef hiérarchique du gouverneur, pour toutes ces décisions prises en matière foncière et en premier ressort)
- Il est seul compétent pour signer le contrat de concession portant sur les terres rurales **inférieures ou égales à 200 Ha** et les terres urbaines **inférieures ou égales à 10 Ha**.

Cependant, de manière exceptionnellement et s'ils le veulent, le ministre et le gouverneur **peuvent** (ils en ont la faculté) déléguer leur pouvoir, pour les petites étendues des terres, le premier, au chef de division des terres de la ville de Kinshasa et le second, au conservateur des titres immobiliers, dans sa province.

Ainsi :

3. **Le chef des divisions des terres, pour la ville de Kinshasa** peut être délégué **par le ministre** à consentir ou signer des contrats de concession pour les terres de Kinshasa **inférieures ou égales à 2 Ha**.
4. **Le conservateur des titres immobiliers** peut être délégué **par le gouverneur de province**, pour conclure ou signer le contrat de concession portant sur les terres rurales de **moins de 10 Ha** et les terres urbaines de **moins de 50 ares**.

La délégation dont il est question ci-haut, est soumise à la légalité, elle ne peut être accordée que par le gouverneur ou par le ministre ; le premier au conservateur et le second, au chef de division des terres de la ville de Kinshasa, autrement, la délégation serait illégale et partant nulle. Aussi, le ministre des affaires foncière n'est pas autorisé à déléguer le pouvoir de concession aux conservateurs des titres immobiliers dans les provinces. C'est donc une illégalité que certains conservateurs des titres immobiliers dans les provinces utilisent les imprimés du contrat de location de la ville de Kinshasa et dans lesquels il est indiqué déjà que le chef de division est compétent en vertu de l'arrêté départemental n°76/00014 ... ; car cet arrêté ne peut déléguer le pouvoir qu'au seul chef de division de terres de la ville de Kinshasa et non au conservateur en province. Pareil imprimé rend le contrat de location conclut en province, nul pour violation de l'art 183 précité.

En outre, la nomination ou désignation au poste de conservateur des titres immobiliers ou de chef de division des terres pour la ville de Kinshasa, ne confère pas d'office, le pouvoir de conclure ou de signer le contrat de concession quel qu'il soit (concession perpétuelle, emphytéose, superficie, usufruit, usage, location ou occupation provisoire).

Et en cas de délégation de pouvoir, il faut un acte écrit et express, à peine de nullité de tout contrat de concession que le conservateur ou le chef de division pourrait signer. La délégation en question peut être une décision individuelle ou nominative (avec mention du **nom** du conservateur ou du chef de division délégué) ou un acte général (au profit de tout conservateur ou tout chef de division de la circonscription foncière, présent et avenir). Mais il est préférable que les autorités délégantes privilégient les délégations nominatives pour contrôler et suivre efficacement chaque délégué afin de le sanctionner, le cas échéant par le retrait de ce pouvoir.

Il est cependant à regretter que les gouverneurs de provinces (et le ministre des affaires foncières) ne veillent pas sur leur pouvoir foncier en laissant les conservateurs signer fréquemment des contrats de concession (et surtout des contrats de location foncière) sans délégation préalable du pouvoir et généralement, en violation de la loi. Cette situation a induit l'opinion publique en erreur, en croyant que les conservateurs des titres immobiliers sont les seules ou les principales autorités foncières concédantes de plein droit, pour tout contrat de concession quel que soit l'étendu du terrain à concéder !

Cela est à la base de nombreux conflits fonciers en ce sens que d'une part, le pouvoir d'établissement du certificat n'est plus séparé et dépendant du pouvoir concédant ; et que d'autre part, les conservateurs ne respectent pas les conditions de validité de contrat de concession qui garantissent aux tiers le respect et considération de leurs droits préexistants. Par conséquent, l'on constate aujourd'hui, des certificats d'enregistrement délivrés par les conservateurs des titres immobiliers sur base des simples PV de constat de mise en valeur des terrains sans qu'il y ait préalablement des contrats de concessions foncières proprement dits.

Par ailleurs dans le cas où l'approbation de la loi ou la validation du président de la république ou du ministre est requise, le contrat de concession signé n'est valable qu'après cette formalité.

En définitive, est nul, le contrat de concession signé par une des autorités foncières précitées (ministre des affaires foncières, Gouverneur, Chef de division des terres ou le Conservateur) pour une étendue des terres supérieure par rapport à sa compétence ou pour une terre en dehors de son ressort.

Par ailleurs, si un contrat ayant pour objet d'accorder la jouissance foncière à un particulier, est signé pour le compte de l'Etat, par une autorité publique ou coutumière non concédante, il n'y a même pas contrat de concession foncière et l'Etat ne peut être engagé, peu importe la dénomination de concession foncière que les parties peuvent donner au contrat. En cas d'un contrat de concession signé par une autorité concédante non compétente, le juge administratif ne peut être saisi qu'après contrôle de l'autorité hiérarchique comme présentée ci-haut.

C'est ainsi que l'article 184 de la loi foncière dispose expressément que : « *les actes pris en violation de l'article 183 ci-dessus sont susceptibles d'un recours administratif ou judiciaire selon le cas. Le recours administratif s'exerce:*

1) auprès du commissaire de région (gouverneur de province) contre les actes de son délégué (conservateur des titres immobiliers) ;

2) auprès du commissaire d'État (Ministre des affaires foncières) contre les actes de son délégué (le chef de division des terres de la ville de Kinshasa) ou du commissaire de région (le gouverneur de province) ;

3) auprès du président de la République contre les actes du commissaire d'État (ministre des affaires foncières). Le recours judiciaire s'exerce lorsque le recours administratif dont question à l'alinéa précédent n'a pas abouti ». (On n'y revient un peu plus loin)

TABLEAU DE REPARTITION DE COMPETENTES DE CONCESSIONS FONCIERES
(Article 183 LF et Article 14 OLF)

N°	TERRE RURALE	TERRE URBAINE	LIEU (KINSHASA OU PROVINCE)	AUTORITE SIGNATAIRE	FORMALITE PREALABLE OU POSTERIEUR OBLIGATOIRE
1.	≥2000 Ha	≥100 Ha	PARTOUT	Ministre National des affaires foncières	Une loi (postérieure) d'approbation
2.	>1000<2000Ha	> 50<100Ha	PARTOUT	Ministre National des affaires foncières	Ordonnance (postérieure) de Validation par le président de la
3.	>200≤1000Ha	>10≤ 50Ha	KINSHASA	Ministre National des affaires foncières	-
			PROVINCE	Gouverneur de Province	Arrêté (postérieur) de validation par le Ministre National des affaires foncières
4.	≤200 Ha	≤10 Ha	KINSHASA	Ministre National des affaires foncières	-

			PROVINCE	Gouverneur de Province	-
5.	≤ 2Ha	≤ 2 Ha	KINSHASA	Chef de division de terres/Kinshasa	S'il y a <u>arrêté préalable de délégation du pouvoir</u> du Ministre National des affaires foncières
6.	< 10 Ha	< 50 Ares	PROVINCE	Conservateurs des titres immobiliers	S'il y a <u>a arrêté préalable de délégation du pouvoir</u> du Gouverneur de Province

C. Les règles des autres compétences foncières

1. Réception et instruction de demande, conservation et enregistrement des titres :

En dehors de sa qualité d'autorité concédante par délégation de pouvoir (pour les concessions de terres rurales de moins de 10 Ha et celles de terres urbaines de moins de 50 ares), le conservateur des titres immobiliers et le chef de division des terres pour la ville de Kinshasa, intervient dans le processus de concession foncière avant et après la signature du contrat.

Avant la conclusion du contrat de concession, le conservateur des titres immobiliers intervient pour la réception et instruction (ou traitement) de demande des terres. En dépit de l'article 190 de la loi foncière qui dispose que la demande de terre est adressée à l'autorité compétente pour signer le contrat de concession, l'article 13/1 de l'ordonnance n°74-148 portant mesures d'exécution de la loi foncière, précise que « ... *Si le terrain demandé en concession est situé dans les limites de la Ville de Kinshasa, la demande est adressée au chef de division des terres pour la Ville de Kinshasa. Dans les autres cas, la demande est adressée au Conservateur des titres immobiliers de la circonscription foncière dans laquelle le terrain est situé.*

Ces fonctionnaires, chacun en ce qui le concerne, instruisent les demandes qui leur sont adressées, les transmettent éventuellement aux autorités chargées de la procédure de l'enquête préalable, procèdent à la rédaction des projets de contrat de concession et acheminent, le cas échéant, et par la voie hiérarchique, ces projets de contrat vers les autorités chargées de signer ceux-ci conformément aux dispositions de l'article 14 ci-après ».

Ces fonctionnaires reçoivent ces demandes en qualité de représentant de toutes les autorités concédantes. L'instruction de la demande qu'ils doivent faire, consiste :

- A vérifier si toutes les conditions légales sont réunies pour octroyer au demandeur la concession, (si non) ;
- A faire déclencher les formalités préalables s'il y a lieu (enquête préalable, création de parcelle, mesurage et bornage, lotissement) et le cas échéant,
- A préparer le projet du contrat de concession à soumettre à l'autorité signataire lorsque toutes les conditions légales sont réunies ; et à défaut, transmettre la demande à l'autorité signataire pour disposition, avec avis négatif, en soulignant l'illégalité éventuelle qui entacherait le contrat (c'est le cas lorsque le demandeur fait pression ou fait recours contre la position négative du conservateur).

Evidemment, l'autorité signataire **est tenu de répondre à la demande de terre lui adressée** soit positivement (s'il estime que la concession sera légale) soit négativement dans le cas contraire, et ce, dans un délai de **4 mois** à compter de la réception de la demande par le conservateur, sous peine d'un recours administratif devant l'autorité hiérarchique, puis devant le juge administratif, s'il échet. L'article 203 al1 de la loi Foncière, prévoit que « *dans tous les cas, si dans un délai de quatre mois, à dater de l'introduction de la requête, le demandeur n'a pas reçu notification de la suite attendue, il est en droit d'introduire un recours, selon ce qui est dit à l'article 184 ci-dessus* ».

Après la signature du contrat de concession, le conservateur des titres immobiliers est chargé de dresser le certificat d'enregistrement du titre concédé si et seulement si, celui-ci a vocation d'établir un droit réel foncier (la concession perpétuelle, l'emphytéose, la superficie ou l'usage) et de conserver, pour l'Etat, les doubles de ces titres (d'où son appellation de conservateurs des titres immobiliers). Articles 225 et suivants de la loi foncière.

Les contrats de concession provisoire (location foncière et occupation provisoire) ne peuvent pas faire objet du certificat d'enregistrement. Article 151 de la loi foncière.

2. Les Règles de lotissement, cadastre et enquête préalable

Le ***gouverneur de province (dans sa province) et le ministre des affaires foncières pour la ville de Kinshasa***, sont chargés de plan parcellaire des terres urbaines à concéder (63 de la loi foncière et des articles 3, 4 et 5 de l'Ord. N° 74-148 du 2 Juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi foncière).

Les **géomètres** ou ***agents attirés du cadastre*** sont chargés de mesurage, bornage et constat des lieux avant la conclusion de contrat de concession et de constat de mise en valeur (Articles 68, 188, 237 dernier alinéa, 242 de la loi foncière, l'art 4 de l'ordonnance précitée et les dispositions du décret du 20 juin 1960 et celle de l'ordonnance n°98 du 13 mai 1963, portant tous, sur le mesurage et bornage)

En fin *l'administrateur du territoire (ou l'agent à ce commis), avec avis du procureur de la République et sous la direction et surveillance du gouverneur de province*, est chargé de la procédure d'enquête préalable à la concession des terres rurales (articles 193 à 202 de la loi foncière).

N.B. Les autorités coutumières gestionnaires des terres occupées par les communautés locales existent bel et bien en RDC mais, elles ne sont pas expressément définies dans la loi foncière.

Cependant, selon l'esprit de l'article 388 de la loi foncière qui prévoit que *les terres occupées par les communautés, sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque — individuelle ou collective — conformément aux coutumes et usages locaux*, on peut affirmer que les autorités coutumières gestionnaires desdites terres sont implicitement reconnues comme des autorités foncières en ce qui concerne ces terres, car conformément à la coutume, ce sont elles qui ont compétence d'en distribuer aux exploitants et d'y sauvegarder les intérêts de la communauté.

Il ressort de ce qui précède que les particuliers ne peuvent **civilement** (et durablement) jouir des terres du domaine privé de l'Etat que sur base de contrats conclus avec l'Etat-proprétaire et des certificats d'enregistrement.

II. LA CONCESSION FONCIERE ET LE CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT

II.1. LA CONCESSION FONCIERE

Dans la loi foncière, le terme "*concession*" a 2 significations distinctes mais complémentaires. D'un côté, il signifie « le **contrat** entre l'Etat congolais et une tierce personne, par lequel l'Etat consent à cette dernière, de jouir d'une portion de terre aux conditions bien déterminées » (art 61 de la L.F). De l'autre côté, le même mot concession, signifie « *le **droit de jouissance** obtenu par le cocontractant de l'Etat à la suite du contrat précité* » (art 80 et 109 de la L.F). Cependant, le droit de jouissance régulièrement consenti par l'Etat dans le contrat de concession, n'est légalement établi par le **certificat d'enregistrement** (art 59 et 219 LF)

A. LE CONTRAT DE CONCESSION FONCIERE

Selon l'article 61 de la loi foncière, « *la concession est le contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds aux conditions et modalités prévues par la présente loi et ses mesures d'exécution* ».

Il ressort d'abord de ces dispositions que le contrat de concession avec l'Etat congolais, est le mécanisme privilégié pour les collectivités et les personnes (physiques et morales) de se faire octroyer les terrains dont elles peuvent jouir. Autrement dit, les autres voies de possession des terres sont illégales ou simplement provisoires.

Peuvent bénéficier de contrat de concession : - les **collectivités** ou regroupement des personnes même si elles, en droit, elles n'ont pas de personnalité juridique (exemple de communauté locale, famille, succession, ...) et - les **personnes physiques** ou **morales** de droit privé (église, Asbl, société commerciale, syndicat) ou de droit public (province, entités territoriales décentralisées, établissement public).

Comme toute autre convention juridique, le contrat de concession peut être conclu à titre onéreux (moyennant paiement d'argent) ou à titre gratuit (comme une libéralité, généralement pour aider les citoyens nécessiteux ou encourager ceux qui ont rendu ou qui veulent rendre des loyaux services à la nation). Il appartient à l'autorité compétente concédante d'apprécier la modalité. (Art 61 al 2 LF)

La loi fixe les **conditions de validité** du contrat de concession (a) ainsi que les principales **obligations de parties** à ce contrat (b).

a) Conditions de validité du contrat de concession et leurs sanctions juridiques

Les lois congolaises imposent plusieurs conditions pour la validité du contrat de concession que nous résumons comme suit :

1. **Par rapport à l'objet du contrat** : Le contrat de concession foncière ne peut porter que sur les terres du domaine privé de l'Etat non actuellement concédées. Cela ressort des dispositions des articles 55 al 2 et 65 de la loi foncière. D'après l'art 55 précité, les terres du domaine public (celles affectées aux usages et aux services publics) sont **inconcessibles** tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées. Par ailleurs, l'article 65 de cette loi dispose que « *les terrains sont concédés sous réserve des droits des tiers ...* ». Autrement dit, les terres sont concédées par l'Etat dans le respect des droits fonciers des tiers. Ces droits de tiers sur les terres à concéder dont il est parlé dans cet article, sont des droits de concession consentis aux tiers par l'Etat. Ainsi, les terres actuellement concédées par l'Etat sont **inconcessibles**, cela est d'autant plus vrai parce que, dans le contrat de concession, l'Etat garantit la paisible jouissance et la non éviction au concessionnaire. Il ne peut plus concéder une terre déjà concédée à une autre personne tant que le droit du premier concessionnaire est encore valable. Enfin, les terres du domaine privé de l'Etat peuvent être déclarées **inconcessibles** pour des raisons d'ordre urbanistique, environnemental ou de développement, par les autorités compétentes. L'art 204 al 2 de la loi foncière et autres. A ce sujet, l'article 6 de la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, par exemple, dispose que « *l'Etat, la province et l'entité territoriale décentralisée prennent en compte, lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, les impératifs de la protection environnementale et du bien être de la population locale dans le choix et emplacement des zones d'activités* ».

2. **Par rapport à la capacité des parties** : le contrat de concession ne peut être conclu qu'entre l'Etat congolais, représenté par l'autorité concédante compétente, et la personne (ou structure) éligible au droit de concession sollicité. Selon la nature et l'étendue du terrain à concéder, l'Etat congolais ne peut valablement être représenté au contrat de concession que soit par le Ministre national des affaires foncières (après ou non la loi d'approbation du parlement ou l'ordonnance de validation du Président de la République), soit par le gouverneur de province (avec ou sans arrêté de validation du ministre

national des affaires foncières), soit par le chef de division ou le conservateur des titres immobiliers (sur délégation de pouvoir, respectivement, du ministre ou du gouverneur de province), et ce, selon la nature et l'étendue du terrain à concéder. Confère ce qui est dit plus-haut.

Quant à la capacité et éligibilité du cocontractant de l'Etat, il sied de noter que toute personne physique (majeure ou mineur représentée), toute personne morale (de droit public ou privé) ainsi que le simple regroupement de personne, peuvent conclure avec l'Etat un contrat de concession. L'article 61 de la loi foncière.

Toutefois, les personnes morales et les personnes physiques étrangères, ne peuvent pas conclure le contrat de concession, leur garantissant le droit de concession perpétuelle, selon l'article 80 de la LF. D'après cet article, ***la concession perpétuelle est le droit que l'État reconnaît aux seules personnes physiques de nationalité congolaise.***

En outre, selon l'article 67 de la loi foncière, les personnes qui ont dans la même localité, d'autres terrains (de même destinations) non encore mis en valeur, ne sont pas autorisées de conclure de nouveau contrat de concession sur des terrains incultes (vierges), à moins d'avoir une dérogation (écrite) de l'autorité compétente, justifiée par l'importance de l'investissement envisagé.

Enfin, les personnes non prioritaires ne peuvent conclure le contrat de concession foncière avec l'Etat sur des terrains sollicités en concurrence avec les personnes prioritaires. A cet effet, l'article 12 de l'ordonnance portant les mesures d'exécution de la loi foncière, prévoit que « *en cas de concurrence pour l'attribution de parcelles, l'autorité compétente détermine son choix en fonction notamment des critères de priorité ci-après.*

Pour les parcelles à usage résidentiel, commercial ou artisanal : 1°. le règlement d'un conflit dû à une erreur de l'Administration ou à une reprise ou expropriation pour cause d'utilité publique ; 2°. la situation des demandeurs quant aux terrains qu'ils détiennent déjà dans la région ou la ville de Kinshasa, la préférence allant à celui qui en est dépourvu ; 3°. le degré de mise en valeur des parcelles déjà concédées aux demandeurs, sans préjudice des dispositions de l'article 67 de la loi (foncière) ; 4°. les possibilités financières des requérants qui doivent être à même de supporter la charge qu'implique la mise en valeur ; 5°. la régularité de la résidence des demandeurs, 6° Pour les parcelles à usage commercial : l'inscription au registre de commerce.

Pour les parcelles à usage industriel : 1°. l'existence d'une convention d'investissement ; 2°. si les demandeurs procèdent à des investissements en dehors d'une convention spéciale, la priorité est accordée en fonction : - de l'intérêt des projets concurrents, au point de vue économique et social, notamment quant au nombre de nationaux à recruter ; - des garanties d'honorabilité et de compétence des demandeurs ; 3°. la mise en valeur d'autres parcelles industrielles ; 4°. l'inscription au registre de commerce ».

Il y a lieu de faire observer que le législateur n'a pas hiérarchisé ces causes de priorité comme pour dire qu'il y aurait une cause plus importante que l'autre. L'autorité concédante est libre de tenir

compte de telle ou telle autre cause lorsque les deux (ou plusieurs) demandeurs concurrents en présence, les justifient.

Cependant, tout contrat de concession conclu avec un requérant sans cause de priorité alors qu'il y avait un demandeur prioritaire, viole cette disposition impérative de l'article 12 de l'ordonnance portant les mesures d'exécution de la loi foncière.

En ce qui concerne particulièrement les terres à usage agricole, l'article 16 de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, dispose que « *les terres agricoles sont concédées aux exploitants et mises en valeur dans les conditions définies par la loi (foncière). Toutefois, le requérant remplit en outre les conditions ci-après : a) être une personne physique de nationalité congolaise ou une personne morale de droit congolais dont les parts sociales ou les actions, selon le cas, sont majoritairement détenues par l'Etat congolais et/ou par les nationaux. b) avoir une résidence, un domicile ou un siège social connu en République Démocratique du Congo ; c) présenter la preuve de son inscription au registre de commerce, s'il s'agit d'une personne exerçant le commerce ; d) justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession ; e) produire une étude d'impact environnemental et social* ». Un contrat de concession foncière sur les terres à usage agricole qui ne remplirait pas cette condition serait annulable.

3. **Par rapport au consentement des parties** : L'Etat congolais et son cocontractant doivent chacun consentir au contrat de concession foncière. En pratique, le consentement du concessionnaire se traduit par sa signature de l'acte de demande des terres (articles 190 à 192 LF), tandis que l'Etat exprime son consentement au travers de la signature de l'acte du contrat de concession par l'autorité concédante compétente, comme décrit plus haut (art 14 de l'Ord. 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi foncière déjà évoqué plus haut).

4. **Par Rapport à la cause du contrat ou destination de la terre concédée** : le mobile pour lequel on peut obtenir un contrat de concession foncière doit consister dans l'une et ou l'autre destination principale suivante : usage résidentiel, usage agricole, usage d'élevage et usage d'exploitation commerciale ou industrielle. Article 60, 4^{ème} et dernier alinéa, loi foncière. **Le contrat de concession foncière ne peut pas être principalement conclu pour l'exploitation des mines, carrières, hydrocarbures, eaux et forêts se trouvant sur un terrain.** Les concessions pour ces activités relèvent des lois particulières et non du régime foncier. Cependant le concessionnaire foncier (et même le titulaire du droit de jouissance foncière en vertu des coutumes et usages locaux) dont le terrain comprend ces autres ressources naturelles (mines, carrières, hydrocarbures, eaux et forêts) peut l'exploiter pour les besoins domestiques ou personnels dans le respect des législations spécifiques. Art 97 de la loi foncière (et les autres lois spécifiques).

Pour ce qui concerne particulièrement le contrat de concession foncière agricole, la destination doit comprendre également les types de culture envisagée et la production maximum projetée. Art 17 de la loi agricole précitée.

5. **Par rapport aux formalités préalables à la concession** : Trois grandes formalités, sont obligatoires pour la validité du contrat de concession, selon les cas. il s'agit : - du plan parcellaire des terrains urbains à concéder et leur offre sur le marché ; - de la demande des terres et travaux cadastraux des terres non loties ; et - de l'enquête préalable à la concession des terres rurales.

(a) Plan parcellaire (lotissement) et offre des terrains urbains sur le marché

Précisons que, selon l'article 60 de la loi foncière, les terres du domaine privé sont « **urbaines ou rurales** ». Pour cet article, « *les terres urbaines sont celles qui sont comprises dans les limites des entités administratives déclarées urbaines (ou villes) par les lois ou les règlements en vigueur ; toutes les autres terres sont rurales* ». L'article 2 de l'ordonnance portant mesures d'exécution de la loi foncière énonce que « *constituent des circonscriptions urbaines: 1) les villes et les localités qui leur sont assimilées en vertu de la législation sur l'organisation territoriale et administrative de la République; 2) les localités déclarées telles, pour l'application de la législation foncière, par une décision du commissaire d'État (Ministre national des affaires foncières) ; toutefois, dans la ville de Kinshasa, seules constituent des circonscriptions urbaines, les zones ou parties de zones déclarées telles par une décision du commissaire d'État* ».

Pour revenir au plan parcellaire et offre des terrains urbains sur le marché, l'article 63 de la loi foncière édicte que « *pour les localités érigées en circonscriptions urbaines, le Président de la République ou son délégué fait dresser un plan parcellaire des terrains à concéder* ». D'après cette disposition, les terres des villes et des circonscriptions déclarées urbaines par le ministre national des affaires foncières, ne peuvent être concédées que si le Président de la République ou son délégué en a fait dresser et approuvé un plan parcellaire, couramment appelé **lotissement**. Il sied de relever que, par l'article 3 de l'ordonnance portant mesures d'exécution de la loi foncière, le Président de la République a déjà délégué la compétence d'établir le plan parcellaire des terres urbaines à concéder, au ministre national des affaires foncières pour la ville de Kinshasa et à chaque gouverneur de province, dans sa province. Cet article dispose que « *le commissaire de région (gouverneur de province), dans la région (province) qu'il administre, et, pour la ville de Kinshasa, le commissaire d'État (ministre national des affaires foncières), sont délégués pour établir les plans parcellaires des terrains à concéder dans les circonscriptions urbaines* ». **Il s'ensuit que, contrairement à ce qui se passe en pratique, un terrain de la circonscription urbaine (ou de ville) ne peut légalement faire objet d'un contrat de concession s'il ne fait pas partie d'un plan parcellaire initié et approuvé par le gouverneur de province (dans sa province) ou par le ministre national des affaires foncières (dans la ville de Kinshasa)**. Ainsi, avant toute distribution des terres aux personnes qui en sollicitent, il appartient au gouverneur de province (dans sa province) et au ministre national des affaires foncières (pour la ville de Kinshasa) de faire dresser les plans parcellaires convenables avec le concours de tous les services concernés : - le conservateur des titres immobiliers (qui constate et exprime le besoin de la population en parcelles), - le cadastre (qui mesure, délimite et donne les numéros cadastraux à chaque parcelle du plan), - l'urbanisme (qui apprécie la destination de chaque parcelle et la qualité des constructions qu'il faut, le cas échéant), - l'environnement (qui apprécie l'impacte environnemental du lotissement) et - le chef de l'entité (qui coordonne tous ces services en tant que représentant administratif du gouverneur).

Après le lotissement ou plan parcellaire, les terres urbaines ne sont légalement concessibles que sur base d'un **arrêté du gouverneur** de province (ou ministre national des affaires foncières pour la ville de Kinshasa), les mettant sur le marché ou les offrant au public. Cet arrêté est annexé au document du plan parcellaire déjà vu et approuvé par le gouverneur ou le ministre national des affaires foncières selon les cas. Cela ressort de l'article 4 de l'ordonnance d'exécution de la loi foncière qui édicte que *« les terrains à concéder sont offerts au public par un arrêté du commissaire d'État ou du commissaire de région selon la distinction établie à l'article précédent. L'arrêté indique pour chacune des parcelles mises sur le marché: le numéro cadastral, la superficie, la destination, les conditions de mise en valeur ainsi que les autres conditions particulières s'il y a lieu. Il se réfère à un plan annexe sur lequel le commissaire d'État ou le commissaire de région fait précéder sa signature de la mention " Vu et approuvé pour être annexé à l'arrêté n° du..." »*. Cet arrêté d'offre des terrains sur le marché, s'il est pris par le gouverneur, il doit être préalablement transmis (contre accusé de réception) au ministre national des affaires qui peut, s'il échet, l'annuler, le modifier ou l'accepter. Il n'entre en vigueur que si *dans les trente jours francs à dater de cette transmission, le gouverneur de province n'a pas reçu notification d'un arrêté motivé du ministre national des affaires foncières modifiant ou annulant l'arrêté signé par lui.*

Toutefois, en ce qui concerne les demandes de contrat de concession sur des parcelles ne faisant pas partie d'un plan parcellaire en vigueur, l'article 5 de l'ordonnance précitée prévoit que pareils terrains ne peuvent être mis sur le marché et concédés que sur arrêté du ministre ou du gouverneur selon qu'on est en province ou dans la ville de Kinshasa. Cet article décide que *« un terrain (urbain) qui ne fait pas partie d'un plan parcellaire établi conformément aux dispositions qui précèdent ne peut être mis sur le marché et concédé que par un arrêté spécial du commissaire d'État ou du commissaire de région selon la distinction établie à l'article 3 »*. Autrement dit, s'il ne figure pas dans le plan parcellaire approuvé par le gouverneur et le ministre des affaires foncières, un terrain urbain ne peut être concédé que par le gouverneur de province seul ou par le ministre national des affaires foncières (selon que ce terrain est situé en province ou dans la ville de Kinshasa). Dans ce cas, la possibilité que le contrat soit signé par le conservateur des titres immobiliers (ou par le chef de division foncière de Kinshasa) est exclue même si ce dernier est généralement délégué pour conclure les contrats de concession pour de petites étendues des terres, dans sa circonscription, comme dit plus haut.

Au regard ce qui précède, il y a lieu d'attribuer tous les désordres et anarchies observés dans le processus de concessions des terres urbaines (en ville), au manque d'application et de suivi de ces dispositions par les gouverneurs de provinces et le ministre national des affaires foncières qui sont en même temps et principalement, autorités de lotissement et autorités concédantes attitrées.

(b) La demande des terres et travaux cadastraux des terres non loties

Pour conclure un contrat de concession sur n'importe quel terrain, la loi exige, qu'il y ait demande de la personne intéressée, adressée à l'autorité concédante compétente saisie au travers de la personne du conservateur des titres immobiliers. A cet effet, les articles 190 de la loi foncière et l'article

13 al 4 à 6 de l'ordonnance portant, mesures d'application de ladite loi, énoncent respectivement que : « les demandes de concession de terres sont adressées à l'autorité compétente, sous pli recommandé, avec accusé de réception » ; « si le terrain demandé en concession est situé dans les limites de la ville de Kinshasa, la demande est adressée au chef de division des terres pour la ville de Kinshasa. Dans les autres cas, la demande est adressée au conservateur des titres immobiliers de la circonscription foncière dans laquelle le terrain est situé. Ces fonctionnaires, chacun en ce qui le concerne, instruisent les demandes qui leur sont adressées, les transmettent éventuellement aux autorités chargées de la procédure de l'enquête préalable, procèdent à la rédaction des projets de contrat de concession et acheminent, le cas échéant, et par la voie hiérarchique, ces projets de contrat vers les autorités chargées de signer ceux-ci conformément aux dispositions de l'article 14 ci-après ».

L'acte de demande des terres comprend essentiellement : - **les éléments d'identification du demandeur** (noms, professions, nationalité, adresse pour le requérant personne physique ; ou dénomination, siège sociale, et identité du représentant statutaire pour le requérant personne morale) ; - **les éléments d'identification du terrain** (situation, description, délimitation et mesures du terrain) ainsi que : - la **destination**, - le **programme de mise en valeur** du terrain et - la **nature du droit de concession** postulé (concession perpétuelle, emphytéose, superficie, usufruit ou usage). Article 191 et 192 de la loi foncière.

Par ailleurs, lorsque le terrain sollicité ne fait pas partie d'un plan des parcelles officiellement mises sur le marché par le gouverneur de province (**terrain non loti**), la demande doit nécessairement être précédée par **les travaux cadastraux** effectués au profit du demandeur et ce, pour permettre à l'autorité compétente d'avoir la situation, la superficie, la délimitation et la nature précises du terrain qu'il pourra concéder. Ces travaux cadastraux sont sanctionnés par les procès-verbaux établis par les techniciens (les géomètres) du cadastre ou agréés par l'Etat. Il s'agit des PV de constat de lieu, des PV de mesurage et bornage et des P.V. de délimitation officielle, PV de constat de mise en valeur (si elle est déjà réalisée), le plan ou croquis du terrain concerné. Tous ces documents sont obligatoirement annexés à l'acte de demande des terres. C'est ce que veulent les dispositions des articles 191 (littera 4 point B) et 192 (littera 4 point B) lorsqu'ils disposent unanimement que : « si le **terrain n'est pas loti**, le requérant doit joindre à sa demande : a) un plan indiquant la configuration du terrain et les longueurs des limites, ainsi que toutes autres dimensions ayant servi au calcul de la superficie du terrain, les éléments de repérage du terrain par rapport à des accidents du sol, à des constructions ou à des ouvrages d'un caractère permanent, etc., les cours d'eau, routes ou sentiers traversant, le cas échéant, le terrain demandé; si le terrain est situé dans une région pour laquelle il existe une documentation aérophotogrammétrique, ce plan doit consister en une photographie aérienne sur laquelle les mêmes indications sont reportées b) un croquis donnant la situation du terrain par rapport à des points connus et figurant sur les cartes officielles ».

Si la loi foncière n'exige pas les travaux cadastraux préalables pour les terrains urbains lotis, c'est parce que le plan parcellaire à la disposition des autorités compétentes, est censé déjà avoir toutes ces informations et surtout que, le demandeur dans ce cas, n'est pas occupant du terrain sollicité pour avoir la possibilité et le droit de faire faire les travaux cadastraux. Noter que, conformément à la législation en vigueur (décret du 20 juin 1960 et ordonnance 98 du 13 mai 1963 sur le mesurage et bornage des

terres), les travaux cadastraux ne peuvent être effectués qu'au profit d'un concessionnaire ou d'un détenteur d'une parcelle. Ainsi après concession, le concessionnaire peut faire faire des travaux cadastraux pour son compte dont copies seront transmises au conservateur pour les annexer aux titres fonciers. Lire aussi l'article 66 de loi foncière.

(c) Enquête préalable à la concession des terres rurales

Rappelons que les terres rurales en droit foncier congolais, sont toutes les terres en dehors de villes et des entités déclarées urbaines pour application de la loi foncière par le ministre national aux affaires foncières. Cependant certaines terres de la ville de Kinshasa sont rurales si elles n'ont pas été déclarées urbaines par le ministre précité. Signalons toutefois que nous n'avons pas trouvé des arrêtés déclarant urbaines certaines entités dans les provinces, et nous pouvons généralement considérer toutes les terres en dehors de ville administrative, comme étant des terres rurales.

Par ailleurs, si la concession des terres urbaines est conditionnée à l'existence d'un plan parcellaire avec arrêté de leur offre sur le marché, pris par le gouverneur (ou le ministre national des affaires foncières pour la ville de Kinshasa), il y a lieu de noter que la loi foncière ne prévoit pas cette formalité pour les terres rurales. **(C'est-à-dire qu'il n'y a pas de lotissement préalable à la concession foncière pour les terres rurales)**. A la place, la concession des terres rurales est conditionnée à une **enquête préalable**.

En effet, l'article 193 de la loi foncière dispose que « *toute concession de **terres rurales** est **subordonnée** à une enquête exécutée dans les formes et suivant la procédure prévue par le présent paragraphe. L'enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession. L'enquête n'est ouverte qu'à la suite d'un avis favorable du commissaire sous-régional (commissaire de district, poste déjà supprimé) territorialement compétent. Elle est effectuée par le commissaire de zone (Administrateur du territoire/Bourgmestre) ou par un fonctionnaire ou agent à ce commis » . Lire également l'article 166 de la même loi.*

Il ressort de cette disposition que cette enquête est obligatoire pour la concession d'une terre rurale quel que soit son état : terre exploitée en champs, terre habitée, terres non exploitées actuellement, etc.

La finalité principale de l'enquête est de dégager la nature des droits de ceux qui occupent actuellement les terres rurales sollicitées en concession et la superficie y occupée par chacun d'eux. Si par exemple la terre se révèle être déjà concédée à quelqu'un d'autre, une nouvelle concession est impossible avant l'extinction du droit de jouissance du concessionnaire actuel. Si par contre, la terre fait objet d'un droit d'occupation provisoire en vertu des coutumes et usages locaux, sa concession est alors possible mais le travail et intérêts de l'occupant ou de la communauté locale doit être évalué (en argent par l'enquêteur) pour proposer au demandeur de la concession le montant de l'indemnité équitable pour dédommager l'occupant, et ce, après avoir recueilli l'avis de ce dernier.

C'est pour cela que l'article 194 de la même loi prévoit que « *l'enquête comporte: 1) la vérification sur place de la délimitation du terrain demandé ; 2) le recensement des personnes s'y trouvant ou y exerçant une quelconque activité ; 3) la description des lieux et l'inventaire de ce qui s'y trouve en fait :*

de bois, forêts, cours d'eau, voies de circulation, etc. ; 4) l'audition des personnes qui formulent verbalement leurs réclamations ou observations ; 5) l'enregistrement et l'étude de toutes les informations écrites ».

L'enquête est menée par l'Administrateur du territoire ou par un fonctionnaire spécialement chargé de cette tâche par le ministre ou le gouverneur comme enquêteur foncier. L'Administrateur ne peut débiter cette enquête que sur **demande écrite** (acte de demande de travaux d'enquête) du conservateur des titres immobiliers avec en annexe, copie du dossier de demande des terres, et après **avis conforme du Gouverneur de Province** (saisi par l'administrateur). (Noter que le poste de commissaire de district, chef hiérarchique de l'Administrateur du territoire, est déjà supprimé, le gouverneur devient désormais, l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure à l'administrateur du territoire. *Qui peut le plus peut le moins, dit-on*).

Selon l'article 195 de la loi foncière, l'enquêteur ouvre son enquête, par l'affichage, dans la localité où le terrain demandé est situé, **d'un acte d'avis favorable à l'enquête préalable à la concession de terres rurales**, lui donné par le gouverneur de province. Il sera annexé à l'avis ainsi affiché, un exemplaire de la demande des terres, précisant bien le terrain concerné.

L'Administrateur du territoire, doit terminer son enquête dans un mois, à compter de la notification de l'avis écrit du Gouverneur, et dressera un Procès-verbal d'enquête indiquant tous les renseignements exigés par la loi, ses conclusions, en y annexant tout autre document nécessaire récolté durant l'enquête. Art 196 de la loi foncière.

Sous les diligences du demandeur, l'Administrateur terminera l'enquête et transmettra au Gouverneur (par la voie hiérarchique) deux exemplaires du PV d'enquête, avec copie réservée au demandeur des terres. En cas de retard, le demandeur des terres peut faire recours auprès du gouverneur de province. Art. 197 de la Loi Foncière.

Si le gouverneur de province n'est pas satisfait de la manière dont l'enquête est menée, il la fait reprendre, dans un délai maximum d'un mois, par une autre autorité qu'il désigne (le même enquêteur ou quelqu'un d'autre), à moins qu'il ne dispose lui-même, des éléments manquant sur cette enquête. Dans ce dernier cas, il corrige le procès-verbal. Avant son avis final, le Gouverneur doit d'abord requérir l'avis du Procureur de la République en ce qui concerne spécialement les intérêts des tiers. Pour cela, il lui transmettra le même PV d'enquête établi par l'Administrateur du territoire. Le procureur devra donner son avis dans un mois. Dépasser ce délai, le Gouverneur en passe outre et statue d'office. Le procureur peut soit donner un avis favorable à la concession soit formuler des observations motivées en rapport avec les intérêts des tiers et les transmettre au Gouverneur de province. Art 199 de la loi foncière.

Si le gouverneur est du même avis avec le procureur de la République, il se décide de la suite à donner à l'enquête et transmet, dans le délai d'un mois, son **avis final** à l'autorité concédante compétente si celle-ci est une autre personne que lui, sinon, il statue définitivement sur la demande de concession, sans préjudice du droit de recours administratif ou judiciaire au profit du demandeur ou de tiers. Art 200 de la loi foncière.

Cependant, si le gouverneur est d'avis contraire avec le procureur de la république, il constitue (avec celui-ci) une commission spéciale aux fins de contrôle et vérification le plus vite que possible sur les zones d'ombre. Sur pied du rapport de cette commission, le Gouverneur pourra ainsi donner son avis final et le transmettre à l'autorité concédante compétente comme dit ci-haut. Article 201 et 202 de la loi foncière. Toute décision du gouverneur sur ce point d'enquête sera notifiée notamment au demandeur (au travers du conservateur des titres immobiliers).

Dans tous les cas, si dans un délai de quatre mois, à dater de l'introduction de la requête, le demandeur n'a pas reçu notification de la suite attendue, il est en droit d'introduire un recours administratif et éventuellement juridictionnel, conformément à l'article 184 de la loi foncière, déjà analysé plus haut.

Et si dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la procédure relative aux demandes de terres rurales, le requérant ne reçoit aucune suite, le commissaire sous-régional (ancien commissaire de district et actuellement, le gouverneur de province) peuvent autoriser au demandeur des terres rurales, **l'occupation provisoire des terres** demandées, en attendant l'issue des formalités d'enquête. Art 203 de la loi foncière.

On peut donc comprendre de ce qui précède que généralement, les pratiques courantes qui consiste à passer outre la question d'enquête préalable à la concession des terres rurales, ne sont donc pas conformes à la loi et ces pratiques sont à la base des fraudes aux droits des occupants et à l'origine de beaucoup de conflits fonciers.

(d) Résumé de la procédure de contrat de concession foncière

Au vu de toutes les conditions de validité du contrat de concession présentées ci-haut, la procédure de conclusion d'un contrat de concession avec l'Etat peut se résumer comme suit :

⇒ **Lorsqu'il s'agit d'une terre urbaine lotie** : l'intéressé ou requérant dépose sa demande auprès du conservateur des titres immobiliers (avec précision du numéro de référence de la parcelle sur le plan). Si ce terrain n'est pas encore concédé et que le demandeur est éligible (selon les conditions de la loi et de l'arrêté du gouverneur), le conservateur des titres immobiliers fait préparer le projet du contrat de concession approprié qu'il fait signer par l'autorité compétente (qui est soit le ministre national des affaires foncières, soit le gouverneur de province ou soit lui-même si le pouvoir lui est délégué par ce dernier et ce, selon l'étendu et la nature du terrain sollicité). Si le conservateur est d'avis défavorable, il le transmet, dans 4 mois au plus tard, à l'autorité concédante pour disposition et compétence. (Noter que généralement, l'autorité compétente suivra principalement l'avis de son expert qui est le conservateur des titres immobiliers, mais il n'est pas exclu que cette autorité soit aussi d'avis contraire, et disposer autrement et qu'il assume sa responsabilité).

⇒ **Lorsqu'il s'agit d'une terre urbaine non lotie** : En cas de demande de concession d'un terrain urbain qui ne fait pas partie d'un plan des parcelles officiellement mises sur le marché (terrain non loti) par le gouverneur ou par le ministre selon les cas, le conservateur ne reçoit la demande qu'avec, en annexe les documents cadastraux du terrain sollicité notamment : PV de constat de lieu

indiquant les éléments de repérage et la valeur du terrain, le PV de mesurage et délimitation officielle avec bornage éventuel, le plan et croquis du terrain. Si les travaux cadastraux ne sont pas encore effectués, le conservateur ne peut recevoir la demande. Il indiquera au demandeur de saisir d'abord le service de cadastre. Il n'est pas mal aussi que le conservateur lui-même, saisisse le service de cadastre pour le compte de l'intéressé et qu'il lui demande de procéder aux travaux cadastraux aux frais de celui-ci. Quoi qu'il en soit, l'obligation de faire faire les travaux cadastraux incombe à celui qui veut demander la terre (le détenteur du terrain) et non au conservateur. Cependant, la pratique consistant pour le conservateur à faire signer aux intéressés les actes de demande de terre (non lotie) et passer outre les travaux cadastraux, est totalement illégale. Articles 191/4 et 192/4 de la loi foncière. Après réception de la demande des terres non loties et des documents cadastraux, le conservateur transmettra, **avec avis**, à l'autorité du lotissement et de concession (absolument, le gouverneur ou ministre, selon l'étendue du terrain), pour prendre ou non selon son appréciation, l'arrêté de création et de concession d'une parcelle de terre urbaine non lotie. Pareille décision ne peut être prise par le conservateur des titres immobiliers. L'article 183 de la loi foncière et les articles 5 et 14 de l'ordonnance n°74-148 du 2 juillet 1974 portant Mesure d'exécution de la loi foncière.

⇒ **Lorsque le terrain demandé est rural** : le demandeur dépose sa requête auprès du conservateur en spécifiant l'endroit et l'étendue sollicités avec les documents cadastraux en annexe. Si ces documents font défaut, il est procédé comme ci-dessus. (Les terres rurales sont aussi non loties). En suite, le conservateur saisit par **écrit** et pour demande d'enquête préalable, l'administrateur du territoire en lui transmettant copie de la demande des terres et documents cadastraux en annexes, tout en informant le demandeur qui doit faire les suivis, diligences paiement des frais. L'Administrateur du territoire à son tour, sollicite l'avis **écrit** et favorable du gouverneur avant d'entamer cette enquête. Dans le mois qui suit la notification de cet avis, l'Administrateur du Territoire effectue l'enquête en prélevant, sur terrain, les renseignements suivants : situation, description, délimitation et superficie du terrain, l'identification des occupants et exploitants actuels dudit terrain, s'il y en a, la nature de leurs droits et leurs avis, etc. L'Administrateur du Territoire clôture son enquête par un Procès-verbal indiquant les renseignements précédents et ses conclusions, en y joignant toutes les pièces nécessaires. Deux exemplaires de ce PV sont transmis au gouverneur qui prendra l'avis final (favorable ou non), après consultation du procureur de la république. Si l'avis du gouverneur sur l'enquête, est favorable, il fait dresser le contrat de concession (par le biais du conservateur) lequel sera transmis (dans le mois) et signé par l'autorité compétente. En cas d'un avis défavorable du gouverneur sur l'enquête, cet avis est transmis également dans le mois, à l'autorité compétente (si c'est le ministre). Et nous pensons que faute de texte, (sauf respect d'avis hiérarchique) l'autorité compétente n'est pas liée à la décision de la clôture d'enquête, sans préjudice du droit pour toute personne intéressée, de faire recours administratif et éventuellement juridictionnel, le cas échéant.

Quelle que soit la nature de la terre demandée (urbaine lotie, urbaine non lotie ou rurale), le contrat de concession foncière ne sera établi que par écrit dument signer par l'autorité concédante (signature qui compte plus), et éventuellement par le concessionnaire. (La volonté du demandeur est déjà exprimée dans l'acte de demande de terre). Ainsi, l'hypothèse d'un contrat de concession foncière **verbal** est totalement exclue, compte tenu du caractère administratif important pour cet acte.

Par ailleurs, il y a lieu de faire observer que, la loi n'impose pas expressément aux demandeurs d'un terrain d'en être d'abord détenteur ou occupant provisoire avant de solliciter le contrat de concession. Ce contrat n'est même pas lié à l'arrangement préalable avec le tiers occupant provisoire du terrain sollicité. Cependant, si cette affirmation est totalement vraie pour les terres urbaines loties, cela n'est pratiquement pas concevable pour les terres urbaines ou rurales non loties, car les travaux cadastraux préalables de ces terres, ne peuvent être légalement rendus qu'à l'occupant légitime et actuel du terrain. Les documents cadastraux doivent être obligatoirement joints à l'acte de demande d'une terre urbaine ou rurale non lotie (arts 191/4 et 192/4 L.F). A ce propos, l'article 3 du décret du 20 juin 1960 sur le mesurage et bornage dispose que « *l'obligation de faire procéder au mesurage et au bornage incombe, suivant qu'il s'agit de propriétés foncières ou de terres détenues à tout autre titre, au propriétaire ou au détenteur du terrain* ». En outre, l'article 2 de l'ordonnance n°98 du 13 mai 1963 ajoute que « *il est établi un procès-verbal de mesurage et de bornage par parcelle. Ce document dûment signé par le géomètre et par le propriétaire du sol, est dressé en trois exemplaires. Le premier exemplaire est remis au propriétaire du sol, ... un quatrième exemplaire du procès-verbal est dressé par le géomètre, pour être remis au détenteur (occupant) du terrain lorsque les terres sont détenues à un autre titre que celui de la propriété privée* ». Il ressort de ces articles précités que les travaux cadastraux ne peuvent être effectués que pour le compte d'un concessionnaire ou d'un occupant ou détenteur du terrain. Ainsi, on aperçoit mal comment le service de cadastre peut délivrer les actes cadastraux à quelqu'un qui n'est pas détenteur actuel du terrain à moins qu'il y ait fraude (qui corrompt alors tout). Et en cas de fraude, tous les documents parcellaires établis par la suite peuvent être annulés si le caractère faux de ces documents venait à être établi.

Au regard des conditions exigées par la loi pour la validité du contrat de concession telles qu'elles sont épinglées ci-dessus, il appert de signaler que l'Etat congolais a complètement failli dans ses responsabilités et fonctions en matière d'administration foncière et c'est lui-même qui est principalement à l'origine de multiples conflits fonciers. En effet, le gouverneur de province qui est autorité foncière principale en province (et les ministres des affaires foncières à Kinshasa), n'exerce presque pas ses compétences en la matière: il n'y a plus de plans parcellaires des terrains urbains à concéder et arrêtés les mettant sur le marché, ni suivi et surveillance des enquêtes préalables et travaux cadastraux, moins encore de signature régulière des contrats de concession. Toutes ces attributions sont usurpées par des fonctionnaires incompetents qui les exercent à leurs fins personnelles. Comme conséquence, on assiste à un désordre foncier quasi-organisé au préjudice de la population, coupable à son tour, de l'ignorance quasi-totale des règles en la matière.

A ce titre, on peut se demander ce que peut-être les sanctions juridiques des contrats de concession conclus en violation de l'une ou l'autre de ces conditions imposées par la loi ?

5) Sanctions de contrats de concessions conclus en violation des conditions légales

La conclusion des contrats de concession foncière en violation des conditions légales, implique des sanctions civiles et/ou pénales à l'endroit des concessionnaires et des autorités concédantes, selon les cas :

⇒ **Sur le plan civil** (c'est-à-dire en ce qui concerne l'intérêt particulier ou la jouissance du terrain par le concessionnaire) : la sanction ordinaire d'un contrat de concession conclu en violation des dispositions impératives de la loi ou de décisions urbanistiques et environnementales, est la **nullité absolue** qui, en principe, ne peut être prononcée que par le juge (et exceptionnellement par l'autorité hiérarchique de l'administration foncière dans le seul cas de violation des règles de compétence telles que prévues par l'article 183 de la loi foncière et 14 de l'ordonnance portant mesure d'application de la loi foncière.

A cet effet, l'article 204 de la loi foncière dispose que « *Est nul : 1) tout contrat de concession conclu en violation des dispositions impératives de la présente loi ; 2) tout contrat contraire aux impositions impératives d'ordre urbanistique* ».

Les contrats de concession foncière sont donc annulables notamment dans les cas ci-après :

- Est annulable, le contrat de concession foncière conclut par une autorité incompétente en raison de l'étendue et de la nature urbaine ou rurale des terres telles que définies par les articles 183 de la loi foncière et 14 de l'ordonnance portant mesures d'application de la même loi. La seule particularité, en cas de cette irrégularité, est que l'annulation doit être préalablement appréciée par l'autorité de l'administration foncière hiérarchique, au cas où ce recours administratif hiérarchique n'a pas abouti, c'est alors que l'intéressé peut saisir, le juge administratif compétent. C'est là l'intelligence de l'article 184 de la loi foncière lorsqu'il édicte que « *les actes pris en violation de l'article 183 ci-dessus (lequel détermine l'autorité compétente en matière de concession foncière), sont susceptibles d'un recours administratif ou judiciaire selon le cas. Le recours administratif s'exerce: 1° auprès du commissaire de région (gouverneur de province) contre les actes de son délégué (conservateur des titres immobiliers); 2° auprès du commissaire d'État (Ministre national des affaires foncières) contre les actes de son délégué (chef de division des terres pour la ville de Kinshasa) ou du commissaire de région (gouverneur de province) ; 3° auprès du président de la République contre les actes du commissaire d'État (Ministre national des affaires foncières). Le recours judiciaire s'exerce lorsque le recours administratif dont question à l'alinéa précédent n'a pas abouti* ». Le délai pour faire le recours administratif, le délai d'attente et le délai de saisine du juge administratif, restent de 3 mois chacun, conformément aux articles 150 à 154 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016, portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.
- Est annulable également par le seul juge judiciaire (du TGI), un contrat de concession foncière dont le concessionnaire n'est pas éligible au droit de jouissance visé par les parties ; notamment le contrat de concession tendant à accorder le **droit de concession perpétuelle** au profit d'une personne physique de nationalité étrangère ou d'une personne morale de droit congolais ou étranger. Art 80 de la loi foncière. Il en est de même de contrat de concession conclut au profit des personnes qui détiennent d'autres terres concédées, de même destination et non mises en valeur. Art 67 de la loi foncière. C'est encore le cas de contrat de concession

accordé injustement à l'un des codemandeurs non prioritaire, en violation de l'article 12 de l'ordonnance portant mesure d'application de la loi foncière.

- Est aussi annulable (par le même juge judiciaire), un contrat de concession portant sur une terre inconcessible notamment, les terres du domaine public (article 55 LF), les terres déjà concédées (art 65 LF), les terres du domaine privé dont la concession est prohibée par les autorités d'aménagement (gouverneur, ministres) pour des raisons urbanistiques ou environnementales (art 204 al 2 L.F).
- Est encore annulable par le juge judiciaire, le contrat de concession portant sur une terre urbaine si celle-ci ne fait pas partie d'un plan parcellaire approuvé et mis sur le marché par un arrêté du gouverneur de province, conformément à l'article 63 LF et les articles 2 à 5 de l'ordonnance loi portant mesure d'application de la loi foncière.
- Est annulable même, par le juge judiciaire, un contrat de concession portant sur une terre rurale qui n'a pas fait objet d'une enquête préalable de l'administrateur du territoire avec avis du gouverneur de province, conformément aux 193 à 202 de la loi foncière.
- Est en outre annulable, un contrat de concession foncière consenti spécialement pour une activité qui n'est pas autorisée par le régime foncier, exemple d'un contrat de concession perpétuelle consenti pour l'exploitation minière, forestière, fluviale, etc. Confère, l'art 60 al 4 LF et les législations spéciales concernées.
- Est enfin annulable par le juge judiciaire, un contrat de concession d'un terrain signé par une autorité concédante compétente au profit d'une personne qui n'en a pas fait la demande ou lorsque s'agissant d'une terre urbaine ou rurale non lotie, le demandeur n'a pas joint à sa requête, les documents cadastraux dudit terrain - Articles 191/4 et 192/4 de la loi foncière.

Il y a lieu de noter toutefois que, avant que la décision d'annulation devienne irrévocable, le contrat de concession bien qu'annulable, produira tous ses effets, sauf s'il est inexistant (exemple : en cas d'absence de signature par l'autorité compétente ou par une personne qui n'est pas autorité foncière) telles qu'énumérées à l'article 183 de la loi foncière (conservateur-gouverneur de province-Ministre national des affaires foncières-le Président de la République). Par exemple, un contrat de concession signé pour le compte de l'Etat par un chef de secteur, un administrateur du territoire, un ministre provincial, un Ministre autre que celui des affaires foncière, un chef coutumier, ... est inexistant et ne peut produire les effets escomptés sur le plan de droit.

Les nullités du contrat de concession foncière prescrite par les articles 184 et 204 de la loi foncière, sont d'ordre public et peuvent être évoquées par toute personne intéressée notamment, l'occupant provisoire du terrain concédé, le responsable de communauté locale exploitant le terrain concédé, les autorités administratives, etc.

Une fois la nullité prononcée par décision devenue irrévocable, le contrat de concession foncière est censé n'avoir jamais existé et ses effets sont anéantis (rétroactivement) : aucune des parties au contrat n'est tenue à ses obligations et ne peut prétendre au droit issu du contrat. Si le concessionnaire avait payé le prix, celui-ci doit être restitué, soustraction faite de $\frac{1}{20}$ de sa valeur par tranche de 5 ans de jouissance du sol. Art 86 loi foncière : « *en cas d'éviction totale, le concessionnaire a le droit de demander contre l'État la restitution du prix de la concession, diminué de 1/20 par tranche de cinq années de jouissance révolues depuis la conclusion du contrat* ».

Insistons que, seuls l'autorité hiérarchique et le juge selon les cas (tels que distingués ci-haut), peuvent annuler les contrats de concession qui violent les dispositions impératives de la loi foncière et ses mesures d'applications. L'autorité concédante ne peut se faire juge et partie en annulant les contrats de concession qu'elle reconnaîtrait par après, comme étant illégaux. Car, premièrement, aucune disposition légale ne le lui autorise. Deuxièmement, annuler un contrat de concession (un acte civil principalement), c'est une activité qui relève essentiellement du pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire étant indépendant, « *le pouvoir exécutif ne peut ... statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice* ». Arts 149 al 1 et 151 al 1 de la constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour.

⇒ **Sur le plan pénal ou répressif**, l'autorité qui aura sciemment, conclu au nom et pour le compte de l'Etat, un contrat de concession foncière en violation de la loi (comme démontrer ci-dessus), ou qui aura établi un certificat d'enregistrement d'un tel contrat, est passible, avec ses complices, des peines de prison et ou d'amende, sur pied des articles 205 al 1 de la loi foncière. Cet article dispose ce qui suit : « *sera passible d'une peine de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 50 à 300 zaires ou d'une de ces peines seulement : 1) l'autorité qui aura conclu au nom de la personne publique, propriétaire, un contrat visé par l'article 204 (c'est-à-dire un contrat qui viole les dispositions impératives de la loi foncière ou établi en violation des décisions prévoyant de précautions d'ordre urbanistique et environnemental) ; 2) le fonctionnaire qui aura dressé un certificat d'enregistrement en vertu d'un tel contrat* ».

Cependant, si ces autorités ont été absolument contraintes de signer pareil contrat de concession ou leur certificat d'enregistrement, dans ce cas, seuls ceux qui les ont contraints sont alors punissables. C'est ainsi que l'alinéa 2 de l'article 205 précité énonce que : « *sera passible d'une peine de 2 à 5 ans et d'une amende de 100 à 300 zaires ou d'une de ces peines seulement, toute personne qui, par contrainte, menace ou toute autre pression aura obligé un fonctionnaire de l'administration du domaine ou des titres immobiliers à agir en violation des dispositions de la présente loi* ».

Constitue également une infraction pénale punie de **2 mois à 1 an de prison** (et/ou d'une amende), le fait de construire ou de réaliser quelques activités sur une parcelle dont le contrat de concession a été régulièrement annulé (par le jugement ou par la décision de l'autorité hiérarchique, selon le cas). Dans pareil cas, l'administration foncière peut ordonner la démolition desdites constructions et éventuellement, en poursuivre l'exécution aux frais du constructeur, sans indemnités. Article 206 de la loi foncière.

Enfin, il y a infraction d'occupation illégale punie de **2 à 6 mois de prison**, lorsqu'un individu pose les actes d'exploitation d'une terre (construire, délimiter et borner, cultiver, élever, entreposer, ...) dans l'intention d'en jouir comme un titulaire du droit, alors qu'il n'a pas obtenu un contrat de concession valide et sans être justifié par la loi (exemples de celui qui construit ou cultive sur un terrain sans y avoir un droit de jouissance en vertu du contrat de concession, des coutumes ou usages locaux, selon les cas). C'est ce qu'exprime l'article 207 de la loi foncière, lorsqu'il dispose que « ***tout acte, d'usage ou de jouissance d'une terre quelconque qui ne trouve pas son titre dans la loi ou un contrat, constitue une infraction punissable d'une peine de deux à six mois de servitude pénale et d'une amende de 50 à 500 zaires ou d'une de ces peines seulement. Les co-auteurs et complices de cette infraction seront punis conformément au prescrit des articles 21 et 22 du Code pénal*** ». Il faudra noter que les simples actes passagers d'usage ou de jouissance d'une terre sans intention de s'y maintenir ou d'y avoir un droit, ne peuvent être constitutifs d'infraction d'occupation illégale faute d'élément moral (intention de se prendre comme titulaire d'un droit de jouissance).

Par ailleurs, il faudra aussi considérer que, un contrat de concession foncière régulièrement conclu (ou annulable mais non encore annulé) doit produire ses effets en termes des obligations pour chacune des parties.

b) Les obligations juridiques des parties au contrat de concession foncière

Les parties au contrat de concession foncière sont, d'un côté **l'Etat** et de l'autre côté, son cocontractant appelé **concessionnaire** (locataire ou occupant provisoire). En dehors des obligations spécifiques à chaque contrat, la loi pose des obligations générales pour chacune des parties.

1. Les obligations principales du concessionnaire :

Le concessionnaire (où celui à qui il cède ou transmet son droit) est tenu à des obligations générales suivantes :

- Le concessionnaire est tenu de **payer le prix**, les **redevances** ou les **loyers** fixés par le gouvernement (selon les cas), lorsque le contrat est à titre onéreux. Arts 61 al 2, 81, 84, 92, 140 LF. A défaut pour le concessionnaire de satisfaire à son obligation, l'Etat peut résilier unilatéralement le contrat, si celui-ci le lui permet, ou solliciter la résolution du contrat par le juge judiciaire (celui du tribunal de grande instance) avec des dommages-intérêts éventuels. L'Etat peut également prendre de précaution de percevoir anticipativement, le prix de la concession, la première redevance ou loyer annuel, avant la signature du contrat.
- Le concessionnaire a l'obligation **d'occuper effectivement le terrain lui concédé, de mettre et de maintenir ce terrain en valeur**, selon sa destination et ce, aux conditions prévues par la loi, les règlements et le contrat. Généralement, l'occupation d'un terrain concédé doit commencer au plus tard, dans les 6 mois de la concession et la mise en valeur doit commencer dans les 18 mois et se terminer au plus tard dans les 3 ou 5 ans de location ou occupation provisoire, ou encore dans le temps fixé au contrat. Les conditions de mise en valeur sont déterminées suivant les régions, la nature et la vocation du fonds concédé, les plans de développement économique

ainsi que les normes d'urbanisme et d'hygiène, par l'arrêté mettant le terrain sur le marché et les décisions particulières du gouvernement. Cependant d'une manière générale, il n'y a pas mise en valeur si le terrain résidentiel n'est pas couvert par des constructions en matériaux durables (ou semi-durables) sur $\frac{1}{10}$ au moins de sa superficie ou (pour le terrain agricole), par de cultures et plantes sur $\frac{5}{10}$ au moins de sa superficie. Articles 58, 71 litera 3, 93, 94, 110, 157, 158, 167 de loi foncière et les articles 4, 8 de l'ordonnance portant mesures d'application de la loi foncière. En cas de non occupation et non mise en valeur du terrain concédé, l'Etat peut résilier le contrat, en tout ou en partie, soit de manière unilatérale si le contrat ou la loi le lui permet, soit par la décision du juge, avec des dommages-intérêts éventuels.

- Le concessionnaire foncier est tenu de **ne pas changer la destination** (ou l'usage) du fonds lui concédé à moins d'obtenir préalablement une autorisation écrite de l'autorité concédante compétente. Articles 71 litera 4, 72, 93 alinéa 2 de la loi foncière. *En cas de changement illicite de destination, l'autorité compétente peut, soit demander la résiliation du contrat, sans préjudice de tous dommages et intérêts, s'il y a lieu, soit exiger du contrevenant et aux frais de celui-ci, la remise en état du terrain conformément à sa destination originaire, soit autoriser le changement de destination.*
- Le concessionnaire foncier est tenu de garder les limites du terrain, très **visibles**. L'article 68 alinéa 1^{er} de la loi foncière dispose que « *sans préjudice des dispositions légales et réglementaires sur le mesurage et le bornage des terres, les **limites de toute terre concédée** doivent être indiquées de façon **apparente, durable et non équivoque** » ». Dans le même sens, l'article 1^{er} du décret du 20 juin 1960 sur le mesurage et bornage prévoit que « *les terres soumises au régime de la propriété privée (actuellement terres concédées) doivent être mesurées et arbornées officiellement* ». L'article 2 de l'ordonnance n°98 du 13 mai 1963 sur le mesurage et bornage des terres ajoute que « *il est établi un **procès-verbal** de mesurage et de bornage par parcelle. Ce document dûment signé par le géomètre et par le propriétaire du sol (actuellement, concessionnaire), est dressé en trois exemplaires. Le premier exemplaire est remis au propriétaire du sol (concessionnaire), le second est versé à la conservation des titres fonciers pour venir à l'appui de l'enregistrement et le troisième est destiné aux archives du cadastre pour la tenue à jour des documents cadastraux* ».*

Il ressort de ce qui précède que la délimitation et le bornage sont obligatoires pour les terres concédées. Cependant, cette activité cadastrale est séparée du processus de concession des terres, car, les terres détenues sans titre de concession peuvent aussi faire objet de délimitation et bornage (l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du décret du 20 juin 1960 sur le mesurage et bornage).

En outre, les terres de plans parcellaires officiels (ou terres loties), peuvent être concédées avant leur bornage quitte au concessionnaire de les aborner et les délimiter plus visiblement par la suite. Par ailleurs, les terres qui ne font pas parties de plan parcellaire officiel (ou terres non loties) ne peuvent être concédées que si elles ont fait objet d'activités cadastrales préalables

car, l'acte de demande de terre, doit dans ce cas, s'accompagner des documents de plan de configuration, de mesurage et délimitation, des éléments de repérage et de croquis délivré par le service du cadastre. A ce sujet, l'article 191 litéra 4 point B. édicte que « *si le terrain n'est pas loti, le requérant doit joindre à sa demande : a) un plan indiquant la configuration du terrain et les longueurs des limites, ainsi que toutes autres dimensions ayant servi au calcul de la superficie du terrain, les éléments de repérage du terrain par rapport à des accidents du sol, à des constructions ou à des ouvrages d'un caractère permanent, etc., les cours d'eau, routes ou sentiers traversant, le cas échéant, le terrain demandé; si le terrain est situé dans une région pour laquelle il existe une documentation aérophotogrammétrique, ce plan doit consister en une photographie aérienne sur laquelle les mêmes indications sont reportées ; b) un croquis donnant la situation du terrain par rapport à des points connus et figurant sur les cartes officielles* ».

Quoi qu'il en soit, le concessionnaire est tenu de délimiter et aborner le terrain lui concédé de manière visible. A défaut, l'autorité compétente peut le contraindre et éventuellement faire délimiter et aborner le terrain aux frais du concessionnaire. L'alinéa 2 de l'article 68 prévoit que « *l'autorité compétente peut, à tout moment, soit d'office, soit à la demande de toute personne intéressée, procéder à cette délimitation, aux frais du concessionnaire* ».

Les dispositions légales et réglementaires concernant particulièrement les activités sur le sol (les lois et règlements d'urbanisme, de l'habitant, de chasse, de l'élevage, de l'agriculture, ...) contiennent plusieurs autres obligations légales à charge des concessionnaires.

2. Obligations de l'Etat dans le contrat de concession foncière :

Dans le contrat de concession, l'Etat est tenu en vers le concessionnaire de lui garantir la paisible jouissance et l'absence d'éviction d'où qu'elle vienne. Autrement dit, l'Etat doit laisser le concessionnaire jouir du terrain lui concéder, en lui éviter toute sorte de trouble notamment par le dédoublement de contrat de concession au profit des tiers, pour le même terrain. L'Etat doit garantir au concessionnaire, que personne ne pourra l'évincer ou le faire déguerpir du terrain lui concédé, sous peine d'engager de payer lui-même, les dommages-intérêts fixés par le tribunal sans préjudice de la restitution du prix, s'il a été payé. Article 85 de la loi foncière.

Dans tous les cas où le contrat de concession est résolu ou annulé sans faute du concessionnaire, le prix qui été payé par ce dernier doit lui être restituer, soustraction faite de $\frac{1}{20}$ de sa valeur par tranche de 5 ans de jouissance du sol. L'article 86 loi foncière dispose que: « *en cas d'éviction totale, le concessionnaire a le droit de demander contre l'État la restitution du prix de la concession, diminué de 1/20 par tranche de cinq années de jouissance révolues depuis la conclusion du contrat* ».

Toutefois, l'Etat ne garantit pas au concessionnaire la productivité ou l'exploitabilité du terrain lui concédé. Si après la concession, le concessionnaire ne peut plus profiter comme prévu de la destination du terrain, le concessionnaire ne s'en prendra qu'à lui-même. Ce qui ressort des dispositions de l'article 65 in fine de la loi foncière, lorsqu'ils énoncent que « *les terrains sont concédés ... sans garantie quant à leur qualité propre ou à leur valeur industrielle, agricole, commerciale ou*

résidentielle ». De même, la garantie pour cause d'éviction cesse lorsque le concessionnaire s'est laissé condamner par un jugement coulé en force de chose jugée, sans appeler l'État en garantie, si celui-ci prouve qu'il existait des moyens suffisants pour faire rejeter, en justice, la demande de l'adversaire. Art 90 LF

B. LES DIFFERENTS DROITS DE CONCESSION FONCIERE ET LES CHARGES REELLES

Le contrat de concession foncière tend à conférer au concessionnaire l'un ou l'autre droit de jouissance suivant : - la **concession perpétuelle** (a) et - la **concession ordinaire**(b). Chacun de ces droits de jouissance peut supporter des charges réelles (c) notamment la servitude foncière, l'hypothèque et le bail.

a) La concession perpétuelle

L'article 80 de la loi foncière dispose que « *la concession perpétuelle est le droit que l'État reconnaît à une personne physique de nationalité congolaise, de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fond et de forme prévues par la présente loi* ». Il s'ensuit que la concession perpétuelle est un droit de jouir d'une terre, **sans terme**, que l'Etat peut consentir aux seuls **congolais – personnes physiques**, sur base du contrat de concession conclu avec ce dernier.

Lorsqu'un congolais sollicite un contrat de concession perpétuelle sur un terrain entièrement inculte (couramment appelé "*terrain vierge*"), ce droit ne peut lui être consenti, qu'après conclusion d'un **contrat de location** (qui est lui-même une concession ordinaire) pour une durée de 3 ans renouvelable 2 fois en raison de 2 ans au maximum à chaque renouvellement, afin de lui permettre de mettre d'abord le terrain en valeur avant conclusion du contrat de concession perpétuelle. Il peut être consenti à titre gratuit ou à titre onéreux.

Ce droit de concession perpétuelle est un droit réel, il confère à son titulaire le droit de jouir du terrain et la propriété de tout ce qui s'y joint, notamment les constructions et plantations. Il peut également jouir de cours d'eau, animaux sauvages, poissons, et produits de mines et carrières pour de besoin personnel et non commercial. Ce droit de concession perpétuelle est cessible et transmissible ; le concessionnaire peut le vendre, l'échanger, le partager, le transmettre à ces héritiers et légataire ou le grever des charges telles que l'hypothèque, la servitude foncière et le bail (même de longue durée de temps). Dans ce cas, le nouvel acquéreur reprend tout les droits et obligations qui étaient conférés au concessionnaire originaire. Toutefois, la cession et transmission de ce droit ne sont valables que si le nouvel acquéreur est aussi congolais personne physique sous peine de déchéance d'office. Articles 81 à 100 de la loi foncière.

Selon l'article 101 de la loi foncière, « *la concession perpétuelle ne peut prendre fin que pour l'une des causes ci-après: 1) l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 2) le rachat par l'État, lorsque la concession est à titre onéreux ; 3) la renonciation expresse et écrite du titulaire du droit ou de ses ayants-droit ; 4) la résiliation conventionnelle ou judiciaire ; 5) la reprise aux conditions contractuelles ; 6) la déshérence successorale ; 7) la prescription extinctive ; 8) la conversion en un titre de concession ordinaire* ».

b) Les concessions ordinaires

Les concessions ordinaires sont des droits de jouir du sol et de tout ce qui s'y incorpore, pour un terme ou délai qui ne peut dépasser 25 ans renouvelables.

En plus, l'Etat, peut les consentir à toute personne (physique ou morale, étrangère ou nationale) dans les conditions déterminées par la loi, les règlements et le contrat de concession. La particularité des droits de concessions ordinaires (contrairement au droit de concession perpétuelle) est qu'ils sont principalement destinés aux personnes physiques étrangères et aux personnes morales qui ne peuvent accéder au droit de concession perpétuelle.

En outre, les concessions ordinaires contrairement à la concession perpétuelle, elles ne sont consenties que pour un délai de 25 ans au maximum quitte au concessionnaire de réintroduire une demande de renouvellement après expiration de ce délai. L'arrivée du terme est le mode d'extinction normale de ces droits, le renouvellement ne peut s'opérer qu'avec l'accord de l'autorité concédante compétente.

Selon les dispositions de l'article 109 de la loi foncière, les différentes concessions ordinaires sont :

1. **L'Emphytéose** : qui porte sur les **terrains incultes** (terrains vierges) à charge pour le concessionnaire emphytéote de les mettre et les entretenir en valeur. (Dans ces conditions, le contrat de location ou d'occupation provisoire préalable à l'emphytéose, ne se justifie pas). Elle confère le droit de jouir du sol et de ce qui y est incorporé. Elle est **cessible** et **transmissible** dans les limites des prérogatives du concessionnaire emphytéote. Art 110 à 122 et 159 LF
2. **La Superficie** : qui porte sur les **terrains déjà mis en valeur** à charge pour le concessionnaire superficière, de les maintenir et les améliorer en valeur. Elle confère le droit de jouir du sol et de ce qui y est incorporé. Elle est **cessible** et **transmissible**. Article 123 à 131 de la LF.
3. **L'Usufruit** : qui porte sur **un terrain mis en valeur**, à charge pour le concessionnaire usufruitier, d'en jouir et de le conserver en son état. Il confère le droit de jouir du sol et de ce qui y est incorporé. Etant un droit viager, il est **cessible** mais **non transmissible**. (articles 132 à 140 LF).
4. **L'Usage** : porte sur **un terrain mis en valeur**, à charge pour le concessionnaire usager, d'en jouir (lui-même avec sa famille) et de le conserver en son état. Il est en principe, **incessible** et **intransmissible**. il confère le droit de jouir du sol et de ce qui y est incorporé. Contrairement aux concessions ordinaires précédemment citées, l'usage ne peut être consenti pour un terme excédant 15 ans renouvelables, et ce, généralement, à titre gratuit (articles 141 à 143 LF).
5. **La location foncière** : c'est le droit de jouissance provisoire d'un terrain, que l'Etat accorde au demandeur d'une concession (perpétuelle ou ordinaire), sur un terrain inculte, afin de lui permettre de mettre d'abord ce terrain en valeur avant de lui consentir la concession proprement

dite. Comme tout autre contrat de concession, le contrat de location ne peut être accordé que par l'autorité compétente en fonction de l'étendue du terrain sollicité conformément à l'article 183 de la loi foncière et 14 de l'ordonnance d'application de cette loi. Il ne peut être consenti pour une durée de plus de **3 ans** au maximum, renouvelables **2 fois** en raison de **2 ans** au maximum par renouvellement. L'expiration de sa durée sans renouvellement par un écrit expresse, entraîne automatique son extinction sans aucune formalité. Le locataire est tenu d'occuper le terrain au plus tard dans les **6 mois** et de commencer la mise en valeur, au plus tard dans les **18 mois**, sous peine de déchéance ou de résiliation du contrat, après une mise en demeure de **3 mois** demeurée infructueuse. Articles 71 litera 10, 94, 95, 144, 148 à 152 Loi foncière

Le locataire ne peut en principe, céder ou transférer son droit location qu'avec l'accord écrit de l'autorité compétente. Dans ce cas, le transfert est réalisé par l'annotation portée au contrat initial par le conservateur des titres immobiliers. Art 149 de la loi foncière et art 18 al 2 et 3 de l'ordonnance d'application de la loi foncière. (L'expression changement d'adresse n'est pas légale)

Au contrat de location foncière on rapproche aussi les décisions et contrats d'occupation provisoire, préalable au contrat de concession, tels qu'ils ressortent des dispositions des articles 154 et 155, 69 et 203 de la loi foncière.

En effet, en ce qui concerne les terres rurales, le contrat de concession perpétuelle d'une **terre inculte à usage agricole ou d'élevage** de plus de **10 hectares**, doit plutôt être précédé d'un **contrat d'occupation provisoire**, signé par l'autorité compétente pour une durée exceptionnelle de 5 ans et aux autres conditions générales de contrat de concession. Articles 154 et 155 de la loi foncière ainsi que l'article 13, dernier alinéa de l'ordonnance portant mesures d'application de la loi foncière.

En outre, selon l'article 69 de la loi foncière, en attendant l'aboutissement de la procédure du contrat de concession, l'autorité concédante compétente, peut autoriser (par décision unilatérale) au demandeur, **d'occuper provisoirement** (à ses risques et périls) les terres sollicitées avec les **délimitations, le bornage, la clôture et l'entreposage** (des matériaux de construction, ...), sans entamer la mise en valeur proprement dite. Cet article énonce que « *en attendant l'accomplissement des formalités de concession d'un fonds appartenant au domaine privé de l'État, celui-ci peut autoriser le demandeur à occuper ledit fonds par le bornage, la délimitation et, éventuellement, la clôture et l'entreposage. Cette autorisation est donnée à titre précaire, et ce, aux risques et périls du demandeur, sauf la responsabilité des services publics en cas de négligence fautive ou de dol* ».

Enfin, l'article 203 alinéa 2, de la loi foncière prévoit également que, après 6 mois d'attente d'une suite à une demande de terres rurales, le commissaire de district (actuellement le gouverneur de province) peut accorder au demandeur (par une décision unilatérale), **l'autorisation d'occupation provisoire**, en attendant l'issue de la procédure. Cet article dispose que « *et si*

dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la procédure relative aux demandes de terres rurales, le requérant ne reçoit aucune suite, le commissaire sous-régional autorise alors l'occupation provisoire des terres demandées ».

c) Les charges pouvant grever les droits de concession foncière

Les droits de concessions foncières peuvent, par la volonté de la loi ou du concessionnaire, supporter quelques charges pour le concessionnaire lesquelles constituent en même temps des droits réels (ou personnels) au profit des tiers. Il peut s'agir notamment :

- **La servitude foncière** : c'est un service soit de passage (des hommes ou des eaux), soit d'aqueduc, soit de support de matériel, ... rendu par un terrain objet du droit de concession de quelqu'un, et ce, pour l'utilité d'un autre fonds appartenant à quelqu'un d'autre. Ainsi, l'article 169 de la loi foncière définit la servitude foncière comme « ***une charge imposée sur un fonds (fonds servant) pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds*** (fonds dominant) ». Cette charge peut résulter de la situation naturelle des terrains (exemple d'un terrain dans une pente, obligé de recevoir et laisser les eaux de pluie provenant d'un autre terrain surélevé). Elle peut également provenir de la volonté de la loi (exemples de la servitude de passage au profit des occupants d'un fond complètement enclavé, l'usage de matériaux de construction qui ne peuvent nuire à la santé de voisin, la construction du mur mitoyen à la limite des terrains contigus appartenant aux concessionnaires distincts, etc.). Du reste, la servitude peut être constituée par la volonté du concessionnaire du fond servant lui-même (servitude du fait de l'homme) ; dans ce cas, elle se prouve par le titre conventionnel ou par sa possession due à son caractère apparent et continue. Arts 169 à 180 de la loi foncière.

- **L'hypothèque** : c'est une charge que peut supporter un droit de concession foncière, à titre de garantie d'une dette, telle que, si celle-ci n'est pas payée à l'échéance, le créancier a droit de poursuivre la réalisation de l'immeuble objet du droit de concession, pour se faire payer par priorité de son rang, sur le prix de sa vente publique aux enchères. Cette hypothèque résulte principalement du contrat conclu entre le concessionnaire et le créancier.

Cependant, elle peut exceptionnellement résulter de la loi (hypothèque légale) ou de la décision de justice (hypothèque judiciaire). Le régime de l'hypothèque relève actuellement du droit OHADA. (acte uniforme portant organisation des sûretés).

- **Le bail** : c'est un contrat de louage de bien. Par le bail, le concessionnaire peut diminuer lui-même ses droits sur le fonds en accordant la jouissance exclusive de celui-ci à un tiers, moyennant perception des loyers. Le bail est en principe une charge personnelle et non réelle parce que, le preneur ou locataire ne peut revendiquer son droit que contre son bailleur (son cocontractant) et non contre des tiers. Mais un bail de très longue durée, peut être opposable aux acquéreurs postérieurs. Actuellement,

le bail commercial est régi par l'Ohada et le bail civil et socioprofessionnel, est régi par la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 et par quelques dispositions de la loi foncière (cas de l'article 227 LF).

Notons cependant que, par le contrat ou titre de concession l'Etat consent le droit de jouissance d'un terrain au concessionnaire, et ce dernier à son tour, par sa volonté ou celle de la loi, son droit de jouissance peut supporter des charges réelles.

Ces droits de jouissance et les charges réelles ne peuvent pas s'établir ou se prouver par le titre qui les a constitués. L'établissement de ces droits ne peut se faire et se prouver que par **le certificat d'enregistrement**.

II.2. LE CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT

A. Définition et condition de fond du certificat d'enregistrement

En considérant les dispositions des articles 59 et 219 de la loi foncière, le certificat d'enregistrement peut se définir comme, **un acte dressé par le conservateur des titres immobiliers, pour établir et prouver au profit d'une personne, le droit de jouissance consenti par l'Etat**. En effet, l'article 59 de la loi foncière dispose que « ... toute concession foncière ou toute propriété privée des immeubles par incorporation envisagée séparément du fonds, n'est légalement établie que par certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base ... ». Dans le même sens, l'article 219 al 1^{er} de la loi foncière renchérit « le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'État ».

Il ressort de ces dispositions que le certificat d'enregistrement est un document distinct mais complémentaire au contrat de concession. Le premier tend à créer le droit de jouissance foncière tandis que le second crée ou établi effectivement ce droit. Ainsi, **il ne peut y avoir de certificat d'enregistrement sans contrat de concession** (sinon, c'est un faux). En revanche, le contrat de concession sans certificat d'enregistrement, est un processus inachevé, qui ne confère que le droit d'être enregistré ou de devenir concessionnaire. Il s'ensuit que, tout acte de certificat d'enregistrement établi sans qu'il n'y ait un titre de concession lui servant de base, est un faux qui expose son auteur (conservateur) et complice (demandeur) aux peines prévues par l'article 125 du code pénal (10 ans de prison au maximum, pour faux commis par fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions). De même, pareil acte doit être annulé par le juge. Article 244 de la loi foncière.

Il est très déplorable de constater que, en pratique, beaucoup de gens préfèrent saisir directement le conservateur des titres immobiliers pour solliciter le certificat d'enregistrement de terrains qu'ils occupent sans aucun contrat de concession. Certains conservateurs trompent généralement, en donnant de fausses références de contrat de concession dans les certificats. Ces pratiques ternissent l'image du système foncier congolais et insécurisent gravement les relations foncières et méritent d'être sanctionné de manière exemplaire. Mais malheureusement, par ignorance ou corruptions les magistrats sont généralement indifférents ou impuissants pour décourager ce comportement.

Insistons encore une fois, qu'il ne peut jamais être établi un certificat d'enregistrement couvrant un terrain si l'Etat n'y a pas consenti un contrat de concession d'après les règles développées ci-haut ;

sinon, il y a de la fraude pure et simple devant entrainer la sanctionne du fonctionnaire qui a dressé pareil certificat et l'annulation de celui-ci. Arts 59, 205/2, 219 et 244 de la loi foncière ainsi que l'art 125 du code pénal livre II.

Par ailleurs, à coté du certificat d'enregistrement établi sur base du contrat de concession conclu avec l'Etat (aussi appelé certificat d'enregistrement **primaire**), il existe aussi le certificat d'enregistrement dressé sur base de l'acte de mutation (ou certificat d'enregistrement **secondaire**). En effet, le transfert d'un droit de concession foncière, d'un concessionnaire vers un nouvel acquéreur, s'appelle la mutation. Cette opération, contrairement à ce qu'on fait en pratique, ne se réalise pas par la remise du certificat original du cédant (vendeur) à son cessionnaire (acheteur). Pour qu'il y ait cette mutation, il faut que le certificat d'enregistrement du cédant soit remis au conservateur des titres immobiliers pour être frappé du timbre annulé et qu'un autre certificat soit établi au nom du nouvel acquéreur (ou cessionnaire). Ainsi, ce dernier certificat d'enregistrement de mutation (secondaire) sera établi non pas sur base du contrat de concession conclu avec l'Etat, mais sur pied de **l'acte de cession passé en forme authentique** (acte de vente, d'échange, de partage ou de donation notarié ou dressé par devant le conservateur) ou sur base d'un jugement d'investiture et de confirmation de cession, passé en force de chose jugé (non susceptible de recours). C'est dans ce sens que les articles 231, 233, 235 et 236 de la loi foncière disposent respectivement que : « *Les mutations en vertu de contrats d'aliénation ne peuvent être opérées que si ceux-ci sont passés en forme authentique. Le contrat d'aliénation peut être passé devant le conservateur, qui en dresse l'acte avant l'enregistrement. Le conservateur n'instrumente qu'après s'être fait assurer de l'identité et de la capacité des contractants ... les mutations en vertu de jugements ne peuvent être opérées que s'ils sont passés en force de chose jugée* ». « *... les mutations par décès ne peuvent être opérées qu'en vertu d'une ordonnance du juge du tribunal de grande instance de la situation de l'immeuble. La requête de l'héritier ou légataire doit être publiée dans un ou plusieurs journaux de l'État à désigner par le juge. L'ordonnance d'investiture n'est rendue qu'après examen de tous actes ou documents propres à justifier le droit de l'impétrant, et telles mesures d'instruction qu'il appartient à la vigilance du magistrat de prescrire. Le procureur de la République doit donner son avis par écrit. L'ordonnance d'investiture doit être rendue dans les quatre mois à compter du jour où ont paru les journaux dans lesquels la requête a été publiée* ». « *... nulle mutation ne peut être opérée qu'après remise au conservateur du certificat à remplacer; dans tous les cas de mutation, l'ancien certificat inscrit au livre d'enregistrement est frappé d'un timbre d'annulation et d'une annotation indiquant, dans la forme établie par l'article 226, les motifs de l'annulation ainsi que la date et le numéro du nouveau certificat* ». « *Le conservateur opère la mutation en dressant à son livre et en délivrant au nouveau concessionnaire ou au nouveau propriétaire un certificat d'enregistrement conforme aux prescriptions de l'article 225* ».

Quoi qu'il en soit, il ne peut exister un certificat d'enregistrement sur mutation s'il n'y a jamais existé pour le fonds, un certificat d'enregistrement initial, établi sur base d'un contrat de concession, sinon il y a également fraude qui rend ce certificat faux et annulable. Par exemple, la vente d'une parcelle qui n'est pas encore concédée par l'Etat ne peut justifier l'établissement d'un certificat d'enregistrement.

Notons cependant que, seuls les contrats de concessions consentant les droits de *concession perpétuelle, d'emphytéose, de superficie, d'usufruit ou d'usage*, peuvent justifier l'établissement d'un certificat d'enregistrement. Le contrat de location foncière (art 144 et 151 LF) ainsi que les décisions et le contrat d'occupation provisoire (arts 69, 154 et 203 al 2 LF), ne peuvent faire objet d'un certificat d'enregistrement. Les droits précaires que ces contrats et décisions constatent, sont exceptionnellement établis et prouvés par leurs titres même de concession. L'article 151 de la loi foncière dispose expressément que « *la location réglée par le présent paragraphe ne donne pas lieu à l'établissement d'un certificat d'enregistrement* ». Lire aussi l'article 18 alinéas 1 à 3 de l'ordonnance d'application de la loi foncière.

De même, les immeubles en droit civil congolais étant toujours envisagés séparément avec le fonds, ne peuvent pas en principe, faire l'objet de certificats d'enregistrement séparés. Leurs propriétés s'établissent et se prouvent par leur inscription au certificat d'enregistrement du terrain. Ainsi, la propriété d'une maison sur un terrain concédé, ne peut pas justifier un certificat d'enregistrement différent de celui du terrain, quand bien-même, le droit congolais accepte qu'un tel immeuble par incorporation puisse appartenir à une personne autre que le concessionnaire du fonds. Et dans ce cas, la maison ainsi inscrite sur le certificat d'enregistrement du terrain est censée appartenir au concessionnaire. Si, la maison appartenait à une personne autre que le concessionnaire, il est alors exceptionnellement possible, qu'il soit établi par un autre certificat d'enregistrement pour le propriétaire de cette maison dont l'annotation (comme charge) sera faite au dos du certificat d'enregistrement du concessionnaire du fonds. C'est cela l'intelligence de l'article 219 al 2 lorsqu'il dispose que « *la propriété privée des immeubles par incorporation, qui est toujours envisagée séparément du sol, n'est légalement établie que par l'inscription, sur le certificat établissant la concession du fonds, desdits immeubles. Elle peut être établie par un certificat d'enregistrement distinct dont il est fait annotation sur le certificat établissant la concession* ». En dehors des constructions (Maisons), les autres immeubles par incorporation (arbres, plantes, fruits et récoltes) et ceux par destinations, ne peuvent ni être inscrits dans le certificat, ni faire objet d'un certificat d'enregistrement séparé comme dit ci-dessus. Article 208 de la loi foncière.

B. Autorité habilitée à établir le certificat d'enregistrement et conditions des formes

Le conservateur des titres immobiliers de la situation du terrain, est le seul habilité par la loi à dresser le certificat d'enregistrement, après signature du contrat de concession par l'autorité concédante compétente ou après acte authentique de cession ou de transmission d'un droit de concession foncière enregistré. Autrement dit, lorsque l'autorité compétente a fini de signer le contrat de concession, accordant la concession perpétuelle, emphytéose, superficie, usufruit ou usage, deux exemplaires au moins dudit contrat, doivent être transmis au bureau du conservateur qui est le chef de la circonscription où est situé le terrain concerné. Celui-ci invitera, le concessionnaire pour le retrait de son exemplaire et lui de lui délivrer à cette même occasion un certificat d'enregistrement dudit contrat de concession.

De même, au cas où un concessionnaire a vendu le terrain lui concédé à quelqu'un d'autre, devant notaire ou devant le conservateur qui en dresse l'acte de vente signé par les parties et lui-même, il y a vente par acte authentique et sur base d'un tel acte de vente, le conservateur des titres immobiliers

se fera remettre le certificat détenu par le vendeur pour l'annuler (au même moment avec l'exemple du livre foncier) et dresser un nouveau certificat au nom de l'acheteur.

Il n'y a pratiquement pas de délai endéans lequel le certificat d'enregistrement (primaire ou secondaire) doit être établi après l'existence du titre devant lui servir de base. Il appartient au concessionnaire ou acquéreur intéressé de faire diligence, notamment par le paiement des frais y afférents. Le retard dans l'établissement du certificat ne préjudicie que le concessionnaire.

Ainsi, un certificat d'enregistrement (primaire ou secondaire) dressé par une autorité ou fonctionnaire autre que le conservateur des titres immobiliers du ressort, n'est pas valable. Il en serait de même lorsque le certificat est dressé par l'autorité hiérarchique compétente pour concéder les terres (Ministre national des affaires foncières ou gouverneur de province). Il s'agit ici d'une compétence d'attribution exclusivement réservée au conservateur des titres immobiliers conformément à l'article 225 de la loi foncière.

D'après l'article 225 précité, le certificat d'enregistrement est dressé en double exemplaires originaux dont l'un, dans le registre ou livre foncier (feuillet reliés) gardé par le conservateur ; et le deuxième exemplaire, sur un feuillet mobile (dans le registre à souche) pour être remis au concessionnaire. Chaque exemplaire comprend les mêmes mentions d'authentification : signature et sceau du conservateur ainsi que la date où le certificat est dressé.

La date est un élément particulièrement important car, en cas de dédoublement de certificats sur un même terrain, la priorité sera accordée au certificat le plus ancien en date. De même, la date permet de calculer l'âge du certificat en vue de l'application du principe d'inattaquabilité des droits enregistrés, après deux ans (art 227 LF). Mais, fort malheureusement, plusieurs bureaux de conservations n'ont pas des livres fonciers. Ils dressent les exemplaires à conserver sur des feuillets mobiles. Cette situation insécurise le système d'enregistrement parce que la fraude par antidate est plus facile à glisser et difficile à constater. A ce sujet, l'article 224 de la loi foncière prévoit que *« il y a pour chaque circonscription : 1) un **registre dit livre d'enregistrement**, pour l'inscription des certificats d'enregistrement au fur et à mesure qu'ils sont dressés par le conservateur. Chaque folio du registre porte un numéro d'ordre. Chaque certificat est inscrit sur un folio distinct ; 2) un registre à souches, dit **registre de certificats**, pour la délivrance des certificats d'enregistrement. Chaque folio du registre (à souche) porte le même numéro d'ordre que le folio correspondant du livre d'enregistrement ; 3) un **registre-répertoire alphabétique** des personnes auxquelles les certificats d'enregistrement sont délivrés »*.

Chaque certificat d'enregistrement doit, selon le même article 225 précité, contenir les mentions suivantes : 1- l'indication ou **identification** de titulaires des **droits enregistrés** par le certificat (droits de concession foncière) ; 2- la **situation**, la **description**, la **superficie** et le **croquis de l'immeuble** ; 3- les **locations de plus de neuf ans** et les **charges réelles** autres que les servitudes légales. Nous pensons que, conformément aux prescrits des articles 59, 205 litera 2 et 219 de la loi foncière, le certificat doit impérativement indiquer le titre de concession ou de mutation sur base duquel on l'a établi et être annexé à ce titre.

Si dans l'établissement du certificat d'enregistrement, le conservateur des titres immobiliers commet une erreur (nom mal orthographié, indication d'un droit autre que celui qui a été concédé, diminution ou augmentation erronée de la superficie, mauvaise description du terrain, etc.), il ne peut corriger d'office ces erreurs que s'il n'a pas encore délivré l'exemplaire au concessionnaire. Mais après la délivrance d'un exemplaire mobile au concessionnaire, le certificat est déjà ému en circulation. Dans ce cas, le certificat d'enregistrement ne peut être modifié que sur demande du concessionnaire pour autant que la modification ne soit susceptible de **préjudicier les tiers** (particulièrement les voisins). C'est le cas par exemple d'une modification de l'orthographe du nom du concessionnaire. Par contre, la superficie et le croquis qui sont de nature à porter atteinte aux tiers, ne peuvent être modifiés que si leur application ne peut préjudicier les tiers. C'est le cas par exemple lorsque lorsqu'il est question de diminuer la dimension de la superficie sur le certificat ou de le faire correspondre aux réalités de terrain comme cela relève des documents cadastraux. C'est ce que dispose l'article 242 de la loi foncière : *« lorsque l'indication de la superficie ou le croquis d'un immeuble enregistré sont reconnus inexacts ou incomplets par un procès-verbal des agents du cadastre et que la rectification n'est pas de nature à porter atteinte aux droits enregistrés des voisins, le concessionnaire ou le propriétaire peut réclamer qu'un nouveau certificat soit dressé en remplacement de l'ancien. L'ancien certificat est annulé au livre d'enregistrement dans la forme indiquée à l'article 235. Le nouveau certificat n'est différent de l'ancien que quant aux inexactitudes ou omissions relevées par les agents du cadastre. Il est dressé au livre d'enregistrement et délivré au concessionnaire ou au propriétaire avec renvoi au folio du certificat antérieur et mention de la cause pour laquelle il est délivré. Le conservateur retient l'ancien certificat et le procès-verbal des agents du cadastre, et les inscrit à son livre-journal ».*

On notera donc que l'annulation d'un certificat d'enregistrement par le conservateur en vue de la correction d'une erreur non préjudiciable au voisin, n'est qu'une exception. En principe, le conservateur ne peut se permettre d'annuler, unilatéralement un certificat d'enregistrement détenu par quelqu'un sans l'accord de ce dernier et sans se rassurer que cette erreur ne préjudiciera personne. Il ne peut pas par exemple annuler un certificat d'enregistrement qu'il a reconnu faux ou contraire à la loi. Il appartient à la personne préjudicié de saisir le juge, seul habilité par la constitution de la république à trancher le litige entre les personnes. Le conservateur de titres immobiliers peut en suite exécuter la décision d'annulation du juge si celle-ci est devenue irrévocable.

Par ailleurs, en cas de perte ou de destruction du certificat d'enregistrement, le concessionnaire ou le propriétaire peut en réclamer un nouveau à charge pour lui de rendre vraisemblable la perte ou la destruction qu'il allègue. Dans ce cas, ***la requête doit être faite par écrit et contenir l'engagement qu'il sera responsable des conséquences dommageables que la délivrance du nouveau certificat pourra avoir vis-à-vis des tiers.*** Le conservateur apprécie les faits exposés. Si l'identité de l'impétrant par rapport à la personne désignée comme concessionnaire ou propriétaire au livre d'enregistrement ne lui paraît pas certaine, il exige une attestation d'identité, émanant d'un magistrat ou de l'officier de l'état civil. Article 243 de la loi foncière.

C. La Force Probante et autres rôles du certificat d'enregistrement

Rappelons que, malgré le fait que le certificat d'enregistrement soit la suite logique du titre qui a servi de base à son établissement, celui-là n'est cependant pas l'accessoire de celui-ci. Le droit de

jouissance consenti par l'Etat dans le contrat de concession, n'est effectivement établi et prouvé que par le certificat d'enregistrement et non par l'acte du contrat de concession ou l'acte authentique de cession ou de transmission. Le certificat d'enregistrement est un acte authentique qui fait incontestablement foi tant qu'il n'est pas annulé par le juge compétent (celui du Tribunal de Grande Instance). A cet effet, l'article 227 al 1 et 2, de la loi foncière dispose que « *le certificat d'enregistrement fait **pleine foi** de la concession, des charges réelles et, éventuellement, des droits de propriété qui y sont constatés. Ces droits sont inattaquables et les actions dirigées contre eux ne peuvent être qu'en dommages-intérêts* ». Il s'ensuit que, lorsqu'un détenteur du certificat d'enregistrement sur un fonds, se dispute la jouissance de ce dernier avec quelqu'un d'autre, détenant un simple acte de contrat de concession, de contrat de location, acte d'occupation provisoire ou de jouissance coutumière, le juge confiera le terrain disputé au seul détenteur du certificat d'enregistrement, à moins d'avoir obtenu préalablement l'annulation dudit certificat. (Cette demande préalable d'annulation du certificat d'enregistrement peut être formulée reconventionnellement par le défendeur et devant le même juge). Toutefois, l'adversaire dépourvu du certificat d'enregistrement peut obtenir du juge, s'il le sollicite, les dommages-intérêt pour tout préjudice qui lui a été causé. Si les deux parties ont chacune un certificat d'enregistrement valable, priorité sera accordé au certificat le plus ancien en date.

Signalons tout de suite que ces dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article 227 de la loi foncière ne consacrent pas l'inattaquabilité absolue du certificat d'enregistrement. Ne peut produire efficacement cet effets que le certificat d'enregistrement établi dans le respect des conditions légales impératives : - existence d'un titre ayant servi de base à l'enregistrement, - le sceau et signature du conservateur des titres immobiliers, l'indication de date et autres mentions obligatoires. Si ces conditions ne sont pas remplies, le certificat d'enregistrement est lui-même annulable, en tant que décision illégale du conservateur des titres immobiliers par le tribunal de grande instance, conformément à l'article 244 de la loi foncière. Cet article dispose que « *les décisions du conservateur peuvent être attaquées par un recours devant le tribunal de grande instance ; le recours est introduit par voie d'assignation de ce fonctionnaire, dans les formes de la procédure civile. Le jugement est toujours susceptible d'appel* ». De même, si le certificat d'enregistrement est faux, le juge pénal peut le détruire comme produit d'une infraction, et sur pied de l'ascendance du jugement pénal sur le civil, ce certificat peut être annulé.

On peut aussi se poser la question de savoir ce qui arriverait au certificat d'enregistrement dont le titre qui lui a servi de base à son enregistrement venait à être annulé ou résolu ? Cela peut-il entraîner l'anéantissement du certificat d'enregistrement ? La réponse est oui, mais à condition que l'action en annulation ou en résolution soit initié dans les **2 ans** de l'établissement dudit certificat. C'est ce qu'exprime l'alinéa 3 de l'article 227 précité lorsqu'il édicte que « ... les causes de résolution ou de nullité du contrat ou de l'acte, l'erreur de l'ordonnance d'investiture donnent **dans les deux années** depuis la mutation, ouverture à une action en rétrocession, avec dommages-intérêts s'il y a lieu ».

En dehors du rôle de d'établissement et de preuve des droits réels fonciers et immobiliers, le certificat d'enregistrement joue également un rôle de sécurité dans la circulation des droits y enregistrés ainsi qu'un rôle financier. En effet, l'implication du conservateur des titres immobiliers pour la mutation des droits fonciers enregistrés sécurise à la fois, le concessionnaire, l'acquéreur et les créanciers saisissants ou hypothécaires. En outre, les institutions financières accordent facilement des crédits à

ceux qui offrent des garanties réelles de paiement par la constitution d'hypothèque dument inscrite au certificat d'enregistrement du débiteur.

D. L'administration du système d'enregistrement, la publicité et l'opposition foncière

L'administration de l'enregistrement foncier et immobilier est dirigée dans le ressort de chaque circonscription foncière par le conservateur des titres immobiliers. Article 222 de la loi foncière. Le conservateur des titres immobiliers est, d'un coté, chargé de dresser les certificats avec les formalités requises ; et de l'autre coté, il est chargé de conserver les différents titres fonciers décernés par l'Etat dans son ressort. Ces fonctions sont amplement importantes pour la sécurité juridique des droits fonciers des personnes. Le conservateur étant préposé de l'Etat, ce dernier est civilement responsable de tous les préjudices que ce fonctionnaire pourrait causer à autrui par ses erreurs (intentionnelle ou non) dans l'exercice de ses attributions.

A ce propos l'article 223 al 2 de la loi foncière dispose que « *l'État est responsable des erreurs du conservateur* ». Toutefois, l'alinéa suivant du même article ajoute que « *cette responsabilité ne peut excéder la valeur de la concession et des constructions et plantations à l'époque où l'erreur a été commise, cette valeur augmentée d'un cinquième* ».

Les différents documents tenus par la conservation des titres fonciers sont : - le livre d'enregistrement, - le Registre à souches, - le répertoire alphabétique et - le registre-journal (article 224 LF). L'article 228 de la loi foncière dispose que « *le livre d'enregistrement et le répertoire alphabétique sont publics. Moyennant le paiement de la taxe fixée par les règlements, toute personne peut les consulter sous la surveillance du conservateur* ».

Le registre journal dans lequel le conservateur prend bonne note de tous les certificats, les annotations, requêtes et documents qui lui sont remis ainsi que le registre à souche de certificats mobiles, sont de documents personnels et n'intéressent donc pas le public. Arts 229 LF.

Selon l'article 230 de la loi foncière, « *le conservateur fait parvenir mensuellement au conservateur en chef une copie certifiée conforme de tous les certificats qu'il a inscrits à son livre d'enregistrement, ainsi que des annulations et des annotations qu'il y a faites. Cette copie, en cas de perte ou de destruction du livre d'enregistrement, fait la même foi que l'original* ».

Notons que, au dos de l'acte du certificat d'enregistrement (de l'exemplaire du livre foncier), le conservateur peut apposer les mentions (signées, datées et scellées par lui), y inscrivant des charges réelles telles que les hypothèques, les commandements aux fins de saisie immobilière, les servitudes conventionnelles, et les oppositions à la mutation. Art 226 de LF.

Concernant particulièrement l'opposition à la mutation ou à l'établissement du certificat d'enregistrement, il faut noter que le créancier hypothécaire, le créancier saisissant, le détenteur du droit à devenir concessionnaire, le curateur de faillite et l'ayant droit à la rétrocession d'un fonds, informés de tentative de mutation frauduleuse en leur défaveur, peut saisir le conservateur des titres immobiliers avec des pièces justificative, pour s'opposer à cette opération - Art 239 LF.

Dans ce cas, le conservateur des titres immobiliers saisi fait mention d'opposition (signée, datée et scellée par lui) sur le certificat d'enregistrement du livre foncier. Cette formalité d'opposition paralyse l'établissement du certificat pendant au moins 6 mois.

Ce délai ne peut être renouvelé que sur ordonnance motivée du juge du TGI. Sous peine de nullité et des dommages-intérêts éventuels, aucun nouveau certificat d'enregistrement, en vertu de quelque cause que ce soit, ne peut avoir lieu avant l'expiration du délai légal ou judiciaire d'opposition à moins qu'il ne soit donné mainlevée de cette opposition par l'opposant ou par un jugement passé en force de chose jugée.

Et s'il y a mainlevée de l'opposition, l'annotation correspondante (au dos du certificat du livre foncier) est frappée d'un timbre d'annulation et d'une mention datée, scellée et signée, indiquant le motif de l'annulation. Le conservateur retient l'acte ou le jugement de mainlevée et l'inscrit à son livre-journal. Articles 239 à 241 de la loi foncière.

Au vu de cette analyse sur le « système foncier de concession et enregistrement », on peut se rendre compte au final, que ce système est très rigide, très couteux et non obligatoire pour « les terrains urbains non lotis et les terres rurales ». D'où le législateur foncier a prévu pour les citoyens moyens et démunis, la possibilité d'obtenir « un droit foncier de jouissance en vertu de coutumes et usages locaux » sur les terres rurales et les terres urbaines non loties.

III. LE DROIT DE JOUISSANCE FONCIERE EN VERTU DE COUTUMES ET USAGES LOCAUX ET QUELQUES DISPOSITIONS FONCIERES SPECIALES

III.1. LA JOUISSANCE FONCIERE EN VERTU DE COUTUMES ET USAGES LOCAUX

A. GARANTIES ET BASES JURIDIQUES

Lorsqu'il est disposé à l'article 387 de la loi foncière que « *les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente Loi, des terres domaniales* (ou propriété de l'Etat) », cela ne veut nullement dire que ces communautés et leurs membres n'ont plus de droit foncier sur les terres dont elles sont traditionnellement attachées.

Les articles 388 et 389 de la loi foncière reconnaissent pertinemment le droit foncier de communauté locale et de ses membres. Le premier article dispose que « *les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent et exploitent d'une manière quelconque - individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux* ». Le deuxième article poursuit que « *les droits de jouissance* régulièrement acquis sur *ces terres* seront réglés par une ordonnance du président de la république ».

Dans le même sens, l'article 18 de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, confirme qu'« *Il est reconnu à chaque communauté locale les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ses terres conformément à la loi. L'ensemble des terres reconnues à chaque communauté locale constitue*

son domaine foncier de jouissance et comprend des réserves des terres de cultures, de jachère, de pâturage et de parcours, et les boisements utilisés régulièrement par la communauté locale ».

En outre, la constitution congolaise du 18 Février 2006 telle que modifiée à ce jour, en son art 34 al 2, garantit le droit sur le bien (ou droit de propriété *au sens large*) acquis conformément à la coutume, en ces termes : « *l'Etat garantit le droit à la propriété individuelle ou collective acquis conformément à ... la coutume* ». Il y a lieu de souligner que la même constitution en son art 153 al 3 élève la coutume au rang de la loi en ce sens qu'elle ne la soumet plus à la conformité légale, mais simplement à la conformité de l'ordre public et des bonnes mœurs. Cet article énonce que « *les cours et tribunaux ... appliquent ... la coutume pour au tant que celle-ci ne soit contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* ».

A ce sujet, il importe de remarquer que toutes les coutumes reconnaissent un droit de jouissance foncière aux communautés locales et leurs membres et ce principe n'a rien de contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

On constatera que la loi foncière reconnaît "*les terres coutumières*", "*les ayants-droits fonciers coutumiers*", et "*les droits de jouissance en vertu de coutumes et usages locaux*" mais, elle ne définit cependant pas ces notions. L'article 389 de la loi foncière promet qu'une ordonnance du Président de la République viendrait régler ce droit, mais jusqu'à ce jour (44 ans après), cette ordonnance n'a pas encore été prise. De même, les pouvoirs de provinces qui sont chargés d'exécution de droit coutumier, n'ont pas encore élucidé *les règles du régime foncier coutumier* (art 204/7 de la constitution du 18 du février 2006).

En attendant ces différents textes, le **régime foncier coutumier** doit relever essentiellement des coutumes et usages locaux d'une contrée à une autre. Nous nous sommes efforcé ici, de dégager les principales règles générales consacrées par les diverses coutumes congolaises.

B. LE REGIME FONCIER COUTUMIER CONGOLAIS

a) **Les terres coutumières ou terres objet du droit foncier coutumier** : *Les terres coutumières sont celles qui sont attachées à une communauté traditionnelle donnée et qui ne sont pas actuellement affectées, concédées ou loties par l'Etat. Ces terres peuvent se trouver dans les limites d'une ville ou en dehors d'elle. Il peut s'agir des terres d'usage d'agriculture, d'élevage, de construction, de chasse ou des terres servant au coupe ou ramassage des bois, de champignons, de chenilles, des fourmis ... pour des besoins de l'exploitant exclusif ou occasionnel.*

En principe, toutes les terres de la RDC étaient jadis occupées par telle ou telle autre communauté coutumière en ce sens que, avant la naissance de l'Etat moderne, chaque terre appartenait à une communauté traditionnelle bien déterminée (les terres vacantes, à proprement parler n'existent pas).

Cependant, avec la loi foncière actuelle, l'Etat a le droit d'affecter certaines terres aux usages et services public, de concéder d'autres aux personnes devant les mettre en valeur et de lotir d'autres aussi en vue de les préparer à la concession. Ces dernières terres (affectées, concédées et loties)

échappent au régime foncier coutumier jusqu'à l'extinction (ou à la suspension) du droit spécifique ainsi créé par l'Etat.

b) **Les sujets du droit foncier coutumier ou ayants-droit foncier coutumiers** : Ce qui est vrai est que, pour toute terre en RDC, il existe une communauté coutumière autonome censée y exercer son pouvoir coutumier. En pratique, l'identification de cette communauté ne pose pas de problème, il suffit de se référer au **pouvoir coutumier autonome** et **au ressort territorial** celui-ci pour définir la **communauté local ayant droit coutumier** de la terre concernée. La nature ethnographique de communauté ayant droit foncier coutumier, n'est pas la même pour toutes les contrées de la RDC (il peut s'agir d'une **tribu**, d'un **clan** ou d'une **famille élargie**). A notre sens, il y a communauté locale, ayant droit foncier coutumier, lorsqu'il y a : 1- **un terroir bien délimité**, 2- **avec un pouvoir coutumier effectif**, 3- **lequel pouvoir est coutumièrement autonome**. Ces critères font penser aux **groupements autonomes** (ceux de secteurs et les groupements intégrés) ainsi qu'aux **chefferies** actuels. Il y a lieu de noter cependant que plusieurs de ces entités coutumières (groupements autonomes et chefferies actuels) ne correspondent pas aux anciennes et véritables entités coutumières qui ont existé dans le temps passé. Cette situation encouragée par les décisions gouvernementales politiciennes, est à l'origine de plusieurs conflits des terres et de pouvoir coutumiers sur l'ensemble du territoire. L'Etat devrait fournir l'effort pour que les groupements et chefferies coutumièrement autonomes, correspondent aux réalités coutumières quant aux terres et au tenancier des pouvoirs, pour minimiser les conflits précités.

Outre la communauté ayant droit foncier coutumier, les terres coutumières connaissent aussi des **exploitants coutumiers** qui sont des familles ou des individus ayant exclusivement le droit de jouissance sur une portion des terres coutumières bien déterminée. *Ce droit coutumier d'exploitation ou de jouissance du sol porte généralement sur les terres représentant actuellement une certaine valeur économique particulière soit par l'enrichissement y apporté (constructions, plantations, ou plus value apportée au sol) soit par sa fertilité ou sa productivité (cas de certaines brousses extrêmement fertiles ou sol producteurs des produits riches : termitière, forêts exploitées, etc).*

c) **Règles d'acquisition, d'exercice et d'extinction du droit foncier coutumier** :

1. **Pour les terres coutumières qui ne font pas actuellement objet d'une exploitation exclusive au profit d'une famille ou d'un individu (cas de savanes non particulièrement riches et les forêts danses)**, toute personne membre de la communauté ou de la famille ayant droit foncier coutumier peut, dans le respect de l'ordre public et sans permission préalable, y accéder soit pour exercer les activités d'exploitation exclusive (construction, plantation) et fonder ainsi un droit exclusif jouissance ; soit pour y mener une activité occasionnelle (coupe de bois, des chaumes, ramassage de chenille et champignons, attrapage des fourmis ...), afin d'y retirer des avantages mobiliers personnels.

La personne non membre de la communauté ou du groupe ayant-droit foncier de jouissance exclusif, ne peut faire une exploitation exclusive sur une telle terre, qu'avec la permission du chef de la communauté ou du chef du groupe ayant le droit de jouissance exclusif dans le respect de la convention et de l'ordre public. Elle peut cependant faire les activités d'exploitation occasionnelle dans le respect de l'ordre public et de bonnes mœurs.

L'ordre public d'exploitation exclusive de cette terre peut consister à exiger notamment : - un **lotissement local** auquel peut concourir conjointement l'autorité publique et le chef de la communauté coutumière (et éventuellement le chef de la famille ou l'individu ayant droit d'exploitation exclusive), ou - une observance d'un délai quelconque prescrit par l'autorité publique ou l'autorité coutumière.

2. Pour les terres coutumières faisant actuellement objet d'une exploitation exclusive au profit d'une personne ou d'un groupe des personnes (terres construites, cultivées, améliorées ou réservées), leur jouissance est garantie aux seuls ayants droit à cette exploitation ainsi qu'à leurs ayants droit ou ayants cause. Les tierces personnes (mêmes membres de la communauté locale) ne peuvent les exploiter qu'avec le consentement de tous les ayants droits de jouissance et dans le respect de la convention et de l'ordre public.

3. Au moment de l'octroi ou de cession d'une terre à quelqu'un en vue de la constitution d'un droit foncier coutumier de jouissance ou d'exploitation exclusive, le responsable coutumier de la terre concerné, peut convenir avec l'intéressé en toute liberté, d'une redevance coutumière ou du prix de la transaction, à défaut, cette dernière est censée être faite suivant les usages du lieu, sinon à titre purement gratuit. La convention légalement faite dans ce cas, tient lieu de loi pour chacune des parties. Art 33 du code civil congolais livre III.

4. Les droits fonciers coutumiers de communauté locale sont inaliénables mais il peut être asservi par l'affectation, la concession ou le lotissement régulièrement opérés par l'Etat. Par ailleurs, **le droit foncier coutumier de jouissance ou d'exploitation exclusive d'un individu ou un groupe d'individu (une famille), est cessible et transmissible**, on ne peut y porter atteinte que pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité (art 34 al 2 de la constitution). En cas de cession du droit foncier coutumier de jouissance exclusive, la disposition n'est possible que dans les limites du droit de l'intéressé, sans préjudice des droits de tiers (notamment les copropriétaires et voisins) – article 33 de la loi foncière. **Ce droit ne peut généralement s'éteindre** que par la perte du fonds, l'abandon ou renonciation expresse, l'affectation, la concession ou lotissement fait par l'Etat ainsi que par la prescription. Ce droit ne se prescrit qu'après 15 ou 30 ans, selon que le possesseur est de bonne ou de mauvaise foi, conformément aux dispositions des articles 647 et 648 du Code civil congolais Livre III.

5. Si le droit foncier coutumier de jouissance exclusive est collectif, une copropriété ou une indivision de plusieurs personnes, chaque membre est tenu aux charges d'entretien et autres, proportionnellement à l'étendu de son droit. Le co-indivisaire qui a engagé des charges nécessaires au-delà de son droit, peut réclamer à l'autre, le remboursement de sa quote-part, en vertu des règles de droit commun, mais il ne peut prétendre priver aux autres leur droit jouissance. Il peut cependant jouir de la totalité du fonds pour autant qu'il ne gêne pas de co-indivisaires. Chaque copropriétaire peut provoquer le partage ou la licitation si le fonds ne peut être naturellement divisé sans perte. Articles 32 à 34 de la loi foncière.

6. En cas d'exploitation illicite d'une terre coutumière, les planteurs, constructeurs ou exploitants illégitime, peut sans préjudice des dommages-intérêts éventuels au profit du titulaire du droit foncier coutumier de jouissance exclusive, être déguerpi ou interdit, à la demande du chef de la communauté ou de l'ayant droit à l'exploitation exclusive, selon les cas. Les plantes, constructions et plus values faites de mauvaise foi sur une terre coutumière d'autrui, peuvent, à la

demande du chef de la communauté ou de l'ayant droit à l'exploitation exclusive, être supprimées aux frais du constructeur (planteur/améliorateur) ou être conservé moyennant indemnité. Cette dernière solution s'impose si le constructeur, planteur ou améliorateur du sol, est de **bonne foi**. Article 23 de la loi foncière.

7. La preuve du droit foncier coutumier au profit de la communauté coutumière, d'un individu ou groupe d'individu, peut se faire par toutes les voies de droit et plus particulièrement par témoignage de chefs, de notables ou des personnes crédibles, de la même communauté et des communautés environnantes. Ces droits ne peuvent faire objet du certificat d'enregistrement. Art 19 de la loi foncière.

*Cependant, il est souhaitable que pour l'avenir, les **Bourgmestres** des communes, les **chefs de secteurs** et les **chefs chefferies** organisent **les registres fonciers coutumiers** pour délivrer les cartographies des communautés foncières et coutumières (groupements autonomes) ainsi que **les attestations** de droit foncier coutumier de jouissance exclusive au profit de famille ou des individus qui en sont titulaires. Il appartient au gouverneur de province de disposer des modèles de ces documents au profit de ces autorités territoriales concernées pour l'uniformisation du système. Ces documents peuvent constituer de commencement de preuve par écrit et faire foi de leur contenu tant que le contraire n'a pas été établi sur base des témoignages dignes de foi. Les transferts et transmissions d'un droit foncier de jouissance exclusive sur les terres coutumière, ne peut être dans ce cas, opposable aux tiers, que s'ils ont fait objet, à la demande de toute personne intéressée, d'établissement des attestations au nom des nouveaux acquéreurs. Ce système donnerait l'avantage de sécurité de circulation de ces droits, de preuve, d'hypothèque, de saisie-immobilières de leurs fonds et constituer de véritable moyen de crédits financiers au profit de leurs titulaires.*

C. LE DROIT DE JOUISSANCE FONCIERE EN VERTU DE LA COUTUME ET USAGE LOCAUX FACE AUX DROITS DE CONCESSION CONSENTIS PAR L'ETAT

Le droit de concession foncière consenti par l'Etat (quel qu'il soit : concession perpétuelle, emphytéose, superficie, usufruit, usage, location et occupation provisoire), est prioritaire par rapport au droit de jouissance obtenu en vertu de coutume et usage local. Cela ne résulte pas d'une quelconque supériorité de la règle de l'Etat face à la règle coutumière ou d'usage ; mais plutôt du principe de la domanialité de toutes les terres et même des terres coutumières.

Dès lors que l'on a adopté et accepté que toutes les terres appartiennent à l'Etat, mêmes les terres actuellement occupées par les communautés locales et ses membres, il faut aussi accepter que celui qui a obtenu une terre de la part de l'Etat est plus privilégié que celui qui l'occupe en vertu de la coutume ou de l'usage locale d'autant, que la terre n'appartient plus à la communauté locale mais plutôt à l'Etat.

Pour la même raison, le droit de jouissance foncière en vertu de coutume et usage local, ne constitue pas un droit réel foncier selon l'énumération qui en est faite par l'article 1^{er} de la loi foncière. D'après cet article, les seuls droits réels fonciers sont : « *la concession perpétuelle, l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage, la servitude et l'hypothèque* ». C'est ainsi que, en cas de litige de dispute

d'une terre entre un concessionnaire (ou un cocontractant de l'Etat) et un détenteur d'un droit de jouissance en vertu de coutume et usages locaux, le juge devra conférer le terrain, au titulaire du droit consenti par l'Etat, le seul propriétaire des terres, sans préjudice de l'indemnisation nécessaire pour le titulaire du droit foncier coutumier.

Toutefois, il ne faudra pas penser que ce droit de jouissance n'est nullement sécurisé face aux droits de concessions consentis par l'Etat. En effet, les mécanismes de plan parcellaire et offre de terrain urbain sur le marché, d'enquête préalable à la concession des terres rurales, les travaux cadastraux préalables pour la demande de concession foncière sur les terrains non lotis, les sanctions pénales et civiles de contrats de concession et certificat d'enregistrement établi en violation de la loi, ... créent une sécurité suffisante au profit de ce droit. (Confère supra).

III.2. QUELQUES DISPOSITIONS FONCIERES SPECIALES

Rappelons d'abord que le régime foncier est l'ensemble de règles juridiques qui définissent les conditions et procédures d'obtention des droits de jouissance sur le sol. Ce régime est fixé par la loi dite foncière, n°73-021 du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour, spécialement en ses articles 53 à 244. Cependant, en dehors de cette loi, il existe aussi des lois comprenant des dispositions spéciales pour l'obtention de droits de jouissance sur certaines terres à usage bien spécifique, notamment :

1. Les terres à usage agricole : celles réservées à exploitation agricole et délimitée par l'édit de l'assemblée provinciale. Ces terres ne peuvent faire objet de contrats de concession que pour l'usage agricole mais, à l'inverse, toutes les autres terres peuvent également être concédées à usage agricole. En principe, les droits de jouissance sur ces terres agricoles, relève du régime de droit commun telle que prévu par la loi foncière, sous réserve de l'application des dispositions spécialement prévues par la loi agricole dont voici les principales :

- l'organisation du service de cadastre agricole qui doit être mis en place par le gouverneur de province. Ce service public est chargé des travaux cadastraux (constat, mesurage, bornage, délimitation) ainsi que de la conservation des titres fonciers octroyés par l'Etat (contrat de concession, certificat d'enregistrement) sur les terres agricoles. Pratiquement, ce service plus spécialisé prend la place du cadastre ordinaire et de la conservation des titres immobiliers en ce qui concerne les terres agricole. Cfr l'article 13 loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

- L'organisation d'un conseil consultatif d'agriculture (au niveau national, provincial et local) qui devrait donner ses avis et considération sur les décisions des autorités concédantes compétentes et tenter la conciliation préalable des conflits portant sur les terres agricoles. Articles 9 al 3 et 26 de la loi même loi agricole.

- Les conditions supplémentaires d'éligibilité au droit de concession portant sur les terres agricoles : l'article 16 de la loi agricole sus-référencée dispose que « *les terres agricoles sont concédées aux exploitants et mises en valeur dans les conditions définies par la loi (foncière). Toutefois, le requérant remplit en outre les conditions ci-après : a) être une personne physique de nationalité*

congolaise ou une personne morale de droit congolais dont les parts sociales ou les actions, selon le cas, sont majoritairement détenues par l'Etat congolais et/ou par les nationaux. b) avoir une résidence, un domicile ou un siège social connu en République Démocratique du Congo ; c) présenter la preuve de son inscription au registre de commerce, s'il s'agit d'une personne exerçant le commerce ; d) justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession ; e) produire une étude d'impact environnemental et social». Un contrat de concession foncière sur les terres à usage agricole qui ne remplirait pas cette condition serait annulable.

- La précision dans le contrat de concession foncière, de la destination agricole des terres, des types de culture que le concessionnaire se propose d'exploiter ainsi que la production minimum que l'exploitant s'engage à réaliser. Art 17 de la loi agricole précitée.

- Sur le plan des obligations, le concessionnaire foncier agriculteur est tenu à certaines obligations légales spécifiques liées à la nature de cette activité (exemple : établir les moyens de communication externes). Etc.

Il y a lieu de noter cependant que, pour l'effectivité de ces dispositions de la loi agricole, il faut que : - l'assemblée provinciale vote l'édit déterminant les terres agricoles et les mesures d'accès équitable à ces terres (conformément aux articles 10 et 12 de la loi agricole) ; - que le gouverneur de province prenne l'arrêté mettant en place le cadastre agricole et le conseil consultatif provincial de l'agriculture conformément aux articles 9 et 13 de la loi agricole.

2. Les terres abritant les concessions forestières, minières ou de carrières : le principe général est celui de la *séparation des différentes ressources naturelles* : mines, carrière, forêts, sol. En effet, selon ce principe le droit de concession forestière, minière ou de carrière ne donne aucun pouvoir direct quant à la jouissance du sol. A l'inverse le concessionnaire foncier ne peut en principe exploiter les mines, forêts, carrières ... se trouvant sur son fonds, sauf à en faire une exploitation purement domestique. Le concessionnaire forestier, minier ou de carrière devrait obtenir le droit de jouissance du sol conformément à la législation foncière pour prétendre à un quelconque droit réel sur le sol. Cependant, pour raison d'exploitation de la forêt, de mine ou de carrière, le concessionnaire de ces ressources, peut se faire autorisé spécialement par le concessionnaire foncier ou par une autorité publique (gouverneur de province) pour l'occupation du sol moyennant une indemnité conventionnelle ou judiciaire. Articles 279, 281, 283 litera 3, De la loi n° 007-2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier.

A ce propos, l'article 21 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier dispose particulièrement que « *l'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières concédés, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre. Toutefois, le concessionnaire (forestier) peut obtenir sur sa concession forestière, une concession foncière superficielle pour ériger les constructions nécessaires aux activités liées à l'exploitation* ». La jouissance foncière de ces terres relève du régime foncier commun réglementé par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Somme toute, la loi foncière est une législation importante pour tout le monde car, toute personne a ou aura nécessairement besoin d'un lopin de terre soit pour habiter, soit pour faire son commerce, ses cultures, l'élevage ou la chasse. La bonne application de cette loi garantie à tous, la sécurité juridique et le développement propice. Fort malheureusement le constat général est que la loi foncière est actuellement violée de bout en comble, sous un regard passif des autorités foncières hiérarchiques et de justice. Plusieurs pratiques actuelles en matière foncières ne sont légales. C'est les cas notamment: 1- de la signature des contrats de concession foncières par les conservateurs des titres immobiliers non préalables délégués par le gouverneur, 2- de la signature par le conservateurs délégués des contrats de concession pour les terrains ruraux égaux ou supérieurs à 10 Ha et les terrains urbains égaux ou supérieurs à 50 ares, 3- de la signature des contrats de concessions par les autorités foncières compétentes, sur les terres urbaines non préalablement loties par le gouverneur (ou du ministre national des affaires foncières pour la villes de Kinshasa) et non publiés par l'arrêté de ce dernier ; 4- la signature des contrats de concession par les autorités foncières, sur les terres rurales, sans enquête préalable avec avis final du gouverneur de province ; 5- la délivrance des certificats d'enregistrement sans contrat de concession préalable ainsi l'hésitation des juges pour l'annuler pareils certificats ; 6- la négation et l'inorganisation des droits fonciers coutumiers et absence de leurs indemnisation en cas de concession et de lotissement des terres coutumières ; etc. D'où la formulation des principales recommandations suivantes :

1. **A la population congolaise** : nous lui demandons d'intérioriser les principales options de la loi foncière et d'exiger aux autorités foncières une application correcte de cette loi.

2. **Au président de la République** : nous demandons la prise de l'ordonnance régissant les droits des jouissances en vertu des coutumes et usages locaux telle que prévue par l'article 389 de la loi foncière.

3. **Aux gouverneurs de province dans leurs provinces et au ministre des affaires foncières, pour la ville de Kinshasa** : nous leur demandons de comprendre qu'ils sont principalement autorités foncières concédantes, autorités de lotissement et d'enquête des terres rurales ainsi que les piliers du système foncier congolais tout entier. A ce titre, nous leurs recommandons : - de faire élaborer régulièrement des plans parcellaires des terrains urbains à concéder et de les approuver avant leur application, - des prendre régulièrement les arrêtés offrant ces terrains sur le marché, - d'interdire aux conservateurs des titres immobiliers de signer le contrat de concession (y compris les contrats de location et d'occupation provisoire) sans délégation expresse du pouvoir et sans qu'il y ait des plans parcellaires approuvés par eux, - de prendre de manière exceptionnelle, les arrêtés de création de parcelle et de concession pour les terres urbaines non loties, - d'interdire aux conservateurs des titres immobiliers délégués, et à eux-mêmes, de signer de contrat de concession sur les parcelles des terres rurales, sans que l'enquête préalable soit clôturée par l'avis final du gouverneur de province. Aux gouverneurs de province particulièrement, nous recommandons également de mettre en place le cadastre agricole et le conseil consultatif provincial d'agriculture et prendre les arrêtés d'exécution des droits fonciers coutumiers sur l'ensemble de la province. Au Ministre national des affaires foncière, d'exercer un contrôle régulier, à priori ou à posteriori, sur les décisions des gouverneurs prises en matière foncière.

4. **Aux assemblées provinciales**, nous recommandons l'adopter le plutôt que possible, les édits de détermination des terres agricoles et Mesures d'accès équitable auxdites terres ;
5. **Aux conservateurs des titres immobiliers** : nous demandons le strict respect de la légalité dans *l'instruction des demandes des terres*, dans la *conservation* et *enregistrement* des titres fonciers ;
6. **Aux agents et services du cadastre**, nous leurs demandons de considérer leur activité comme distincte et indépendante de celle des autorités concédantes et celle du conservateur des titres immobiliers ; ils peuvent dresser des documents cadastraux que pour les concessionnaires ou détenteurs actuels des terrains ;
7. **Aux autorités administratives** (les Bourgmestres, le chef de secteur et de chefferie), nous leur recommandons d'organiser les *registres des droits de jouissances en vertu des coutumes et usages locaux* dans leurs entités respectives ;

8. **Aux autorités et partenaires de la justice**, magistrats du parquet, juges de cours et tribunaux et avocat nous recommandons la bonne interprétation et application de la loi foncière en vue de décourager toutes les formes des pratiques foncières illégales dénoncées dans ce document.

BIBLIOGRAPHIE (DOCTRINE)

1. KIFWABALA TEKILAZAYA, Droit civil, les droits réels fonciers, PUL, 2005
2. KILOMBA NGOZI MALA, le règlement des conflits fonciers régis par la coutume, club des amis, 2003
3. LUKOMBE Nghenda, Droit civil les biens, PFDUC, Kin, 2003
4. KALAMBAY LUPUNGU, Le droit foncier congolais et son unification, Thèse de doctorat, UCL, 1973
5. KALAMBAY LUPUNGU, Droit les biens : régime foncier et immobilier, PUC, 1999,
6. Guy Malegreau, propositions pour une solution du problème foncier, communication au colloque, 1958
7. A. Sohier, Traiter élémentaire de Droit coutumier du Congo belge, Larquier, Bruxelles, 1954 ; etc.
8. Nsolotshi Malangu, statut et protection juridiques des droits fonciers en vertu de coutume et usages locaux en république démocratique du Congo ; www.leganet.cd
9. Nsolotshi Malangu ; compétence et conditions de validité du contrat de concession foncière en république démocratique du Congo, www.leganet.cd

République démocratique du Congo

FAITIERE DES ORGANISATIONS PAYSANNES
DE LOMAMI
FOPALO/ASBL

**RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ATELIER SUR LA
VULGARISATION DE LA LOI FONCIERE, TENU AU CENTRE DE
JEUNES DE KABINDA, DU 22 AU 25 NOVEMBRE 2017,
ADRESSEES AU GOUVERNEUR DE PROVINCE DE LOMAMI**

Les participants à de l'atelier précité, ont formulé les recommandations suivantes pour une application effective de la loi foncière et éradication des pratiques illégales en la matière, à l'intention de son excellence Monsieur Gouverneur de Province de Lomami, en vue de contribuer au développement foncier et agricole de cette province :

N°	RECOMMANDATIONS	BASE LEGALE
1.	Signer les contrats de concession foncière (y compris les contrats de location et d'occupation provisoire) et interdire aux conservateurs des titres immobiliers de le faire à sa place tant qu'il n' a pas pris l'arrêté provincial leur déléguant ce pouvoir ; et même dans ce dernier cas, interdire aux conservateurs de signer les contrats de concession foncière pour les terres rurales égales ou supérieure à 10 hectares et les terres urbaines égales ou supérieures à 50 ares.	Art. 183 de la loi foncière (L.F) et article 14 Ordonnance d'application de la loi foncière (OLF)
2.	Approuver et signer régulièrement les lotissements préalables à la concession des terrains de villes (Kabinda et Mwene-Ditu), prendre et publier régulièrement les arrêtés offrant lesdits terrains sur le marché	Art 63 LF et arts 3 et 4 OLF
3.	Signer les arrêtés de création et concession de parcelles urbaines non loties (Kabinda et Mwene-Ditu) lorsque celles-ci ne font pas partie des lotissements préalables à la concession des terres urbaines dument signés et approuvés par le gouverneur. A cet effet, interdire aux conservateurs des titres immobiliers délégués , de ne jamais signer le contrat de concession des parcelles de terres urbaines sans lotissement approuvé, signé et publié par le gouverneur.	Art 5 de l'OLF
4.	Donner régulièrement avis sur l'ouverture et clôture d'enquête préalable aux concessions des terres rurales quelle que leur étendue et leur destination. A cet effet, interdire aux conservateurs délégués de signer les contrats de concession (y compris les contrats de location et d'occupation provisoire) sur les terres rurales s'il n'y a pas eu à priori enquête préalable avec avis d'ouverture et de clôture donnés par le gouverneur de province.	Articles 193 à 202 de la L.F.
5.	Veiller sur les activités des conservateurs des titres immobiliers de la province de Lomami lesquelles consistent à : - réceptionner les demandes de terres, - examiner leur conformité à la loi, - préparer le projet de contrat de concession à signer (par eux-mêmes s'il sont délégué), par le gouverneur ou par le ministre national des affaires foncière, selon la nature et l'étendue du terrain concerné, - établir le certificat d'enregistrement des contrats de concession et leurs annotations, et - conserver pour le compte de l'Etat, ces différents titres fonciers et immobiliers. A cet effet, il est recommandé au Gouverneur, d'interdire la pratique frauduleuse consistant à dresser directement des certificats d'enregistrement, sans contrat de concession préalablement signer par l'autorité compétente.	Articles 59, 184, 219, 231 et suivant, L.F. Articles 13 OLF
6.	Prendre un arrêté portant délimitation provisoire de la ville de Kabinda en vue de l'application de la législation foncière (selon l'article 6 de la loi sur les ETD, le chef lieu de province est ville d'office, et par conséquent, il constitue une terre urbaine au sens de la loi foncière). Il faudrait alors délimiter ne fut-ce que de manière provisoire en attendant le décret du premier ministre, les limites de la ville de Kabinda pour l'application de la législation foncière.	Articles 203/16 et 204/1 de la constitution ; Art 63 de la loi sur la libre administration des provinces
7.	Prendre les arrêtés (et projet d'édits) portant sur les mesures d'exécution du droit foncier coutumier afin notamment, de garantir à tous, le libre accès aux larges terres coutumières et la protection des travaux y érigés ; et veillez à	Art 203/2, 203/16 et 204/28 de constitution, arts

	l'application stricte de ces mesures.	10 et 18 de la loi
8.	Recommander aux bourgmestres, chefs de secteurs et de chefferies d'organiser et uniformiser, l'enregistrement des droits fonciers coutumiers et d'usages locaux en vue d'encourager l'administration des preuves, la sécurité de circulation, les saisies et hypothèques, ainsi que l'obtention des crédits auprès des institutions financières, en ce qui concerne les droits précités	Art 203/2, 203/16 et 204/28 de constitution,
9.	Elaborer le projet d'édit sur la délimitation des terres rurales et urbano-rurales destinées principalement à l'usage agricole pour la priorisation des activités agricoles sur l'ensemble de la province de Lomami et le faire adopter par l'assemblée provinciale.	Art 12 de la loi agricole
10.	Prendre l'arrêté portant la mise en place du cadastre agricole	Art 13 loi agricole
11.	Prendre l'arrêté mettant en place le conseil consultatif provincial de l'agriculture de Lomami (CCPALO) et son implantation dans les différentes entités de la province.	Art 9 et 26 de la loi agricole
12.	Elaborer le programme agricole de la province de Lomami et veiller à son exécution	Art 7 de la loi agricole
13.	Prendre l'arrêté déterminant la superficie maximum de concessions agricole d'exploitation familiale et de types familial, et les mesures de facilitation des concessions susdites	Art 10 et 15 de la loi agricole ; art 204/7 de la constitution
14.	Financer la vulgarisation des lois de l'exploitation des ressources naturelles et environnementales au profit de la population, des administrations spécifiques et des magistrats et avocats, dans la province de Lomami (loi foncière, loi agricole, loi minière et de carrière, loi sur les eaux et la loi de l'environnement), pour booster le développement durable.	Art 62 constitution, et art 63 de la loi sur la libre administration des provinces
15.	Faire des suivis réguliers auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature pour l'implantation effective des tribunaux dans la province de Lomami afin de diminuer les recours aux voies de justice privée, particulière en matière foncière et immobilière.	Article 203/5 de la constitution et art 63 de la loi sur la libre administration des provinces

Fait à Kabinda, le 25 Novembre 2017

NOMS ET SIGNATURES DE PARTICIPANTS A L'ATELIER AYANT ADOPTE LES RECOMMANDATIONS PRECITEES EN ANNEXE