

**DISCOURS DE LA PREMIERE PRESIDENTE
A L'OCCASION DE L'AUDIENCE SOLENNELLE ET PUBLIQUE
DE LA RENTREE JUDICIAIRE DU CONSEIL D'ETAT
EXERCICE 2023-2024**

*Madame Marthe ODIO NONDE,
Première Présidente du Conseil d'Etat*

Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, et Magistrat suprême,

« Avec l'expression de mes hommages les plus déférents » ;

Aux termes des dispositions de l'article 24 alinéa 1^{er} de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif : « *Le 30 octobre de chaque année, le Conseil d'Etat se réunit en audience solennelle et publique au cours de laquelle le Premier Président prononce un discours, le Procureur général, une mercuriale et le Bâtonnier du Barreau près le Conseil d'Etat, une allocution* ».

C'est pour me conformer à cette exigence que je prends la parole à cette date qui consacre la rentrée judiciaire 2023 –2024 du Conseil d'Etat.

Excellence, Monsieur le Président de la République ;

Votre présence personnelle à cette cérémonie, en dépit de vos multiples et lourdes charges, traduit votre attachement à l'avènement de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo, dont la justice en est le socle.

Très honorés par cette présence, les Hauts Magistrats du Conseil d'Etat vous adressent par ma voix, leurs remerciements les plus sincères.

Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, et Magistrat suprême,

Honorable Président de l'Assemblée nationale ;

Honorable Président du Sénat ;

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Monsieur le Président de la Cour constitutionnelle, Président du Conseil supérieur de la magistrature ;

Monsieur le Président de la Cour constitutionnelle de la République du Gabon, et honoré collègue ;

Monsieur le Premier Président du Conseil d'Etat de la République du Gabon, et honoré collègue ;

Messieurs les hauts magistrats du Conseil d'Etat de la République du Gabon, et chers collègues ;

Monsieur le Procureur Général près la Cour constitutionnelle, et honoré collègue ;

Monsieur le Premier Président de la Cour de Cassation, et honoré collègue ;

Monsieur le Procureur Général près la Cour de Cassation, et honoré collègue ;

Monsieur le Procureur Général près le Conseil d'Etat, et honoré collègue ;

Monsieur le Premier Président de la Haute Cour Militaire, et honoré collègue ;

Monsieur l'Auditeur Général des Forces Armées de la République Démocratique du Congo, et honoré collègue ;

Honorables Députés nationaux ;

Honorables Sénateurs ;

Madame et Messieurs les Membres de la Cour constitutionnelle ;

Mesdames et Messieurs les Membres du Gouvernement ;

Mesdames et Messieurs les Hauts Magistrats, et chers collègues ;

Monsieur le Premier Président de la Cour des Comptes ;

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social ;

Mesdames et Messieurs les Membres du Corps diplomatique et Représentants des Organisations Internationales ;

Messieurs les Présidents des Institutions d'Appui à la Démocratie ;

Monsieur le Directeur de Cabinet du Président de la République ;

Mesdames et Messieurs les Membres de Cabinet du Président de la République ;

Mesdames et Messieurs les Mandataires Publics ;

Monsieur le Chef d'Etat Major Général des Forces Armées de la République Démocratique du Congo ;

Monsieur le Commissaire Général de la Police Nationale Congolaise ;

Mesdames et Messieurs les Représentants des Confessions religieuses ;

Mesdames et Messieurs les Magistrats civils et militaires, et Chers Collègues ;

Monsieur le Bâtonnier National ;

Mesdames et Messieurs les Bâtonniers ;

Honorable Président de l'Assemblée Provinciale de Kinshasa ;

Monsieur le Gouverneur de la Ville de Kinshasa ;

Monsieur le Commissaire Provincial de la police, Ville de Kinshasa ;

Monsieur le Bourgmestre de la Commune de la Lingwala ;

Mesdames et Messieurs les Avocats ;

Mesdames et Messieurs les membres du personnel judiciaire ;

Mesdames et Messieurs ;

Distingués invités en vos titres et qualités respectifs ;

Votre présence nombreuse à cette cérémonie, en dépit de vos occupations quotidiennes, est un témoignage éloquent de l'intérêt et de l'attention particulière que vous accordez au Conseil d'Etat. Elle nous honore et nous pousse à plus d'ardeur pour mériter de la République.

A vous tous, j'adresse mes remerciements.

Excellence ;

Mesdames et Messieurs ;

La rentrée judiciaire de ce jour, intervient dans un contexte marqué notamment par la poursuite, par Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat et Magistrat suprême, des réformes entamées dans le secteur de la justice depuis son accession à la magistrature suprême de la République Démocratique du Congo, avec pour la toute première fois, le recrutement de 2.500 nouveaux magistrats civils et militaires nommés, et d'autres qui ont bénéficié des promotions en grade.

L'histoire judiciaire de notre pays en sera à jamais marquée.

Je reste convaincue qu'au fil du temps, à la faveur de l'installation des juridictions inférieures, l'ordre administratif en tirera énormément profit ; quand bien même que d'ores et déjà, le Conseil d'Etat que j'ai l'honneur de présider, en a déjà été bénéficiaire.

Excellence Monsieur le Président de la République,

Permettez-moi de vous rendre un vibrant hommage, pour avoir renouvelé votre confiance en ma modeste personne, afin de continuer à présider au destiné du Conseil d'Etat. Ce geste, j'en reste persuadée, traduit votre détermination à continuer à engager le pays dans la voie du développement, en intégrant dans tous les secteurs de la vie nationale, y compris celui de la justice, la parité Homme et Femme.

Que tous les honneurs vous reviennent !

Excellence ;

Mesdames et Messieurs ;

Distingués invités ;

Dans sa mercuriale prononcée à l'audience solennelle de la rentrée judiciaire d'octobre 1979, sous le thème « **De l'acquisition et de la transmission des droits immobiliers en droit Zaïrois** », le président du Conseil judiciaire et procureur général de la République, Monsieur Léon KENGO wa DONDO avait fustigé le nombre particulièrement élevé de litiges relatifs aux immeubles portés devant les cours et tribunaux de notre pays.

En dépit des réformes engagées tant sur les plans administratif, juridique que judiciaire, les conflits fonciers et immobiliers demeurent toujours présents et ont même tendance à s'exacerber au regard de leur volume qui ne cesse de s'accroître. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat que je préside n'échappe pas à la règle.

En effet, depuis son installation effective en 2018, force est de constater que les actes des autorités administratives du pouvoir central sur les immeubles du domaine privé de l'Etat, font l'objet devant le Conseil d'Etat, d'un nombre impressionnant de requête en annulation et/ou en référé aussi bien des particuliers que des personnes morales de droit public, tels que les établissements et entreprises publics.

Dans bien des cas, les requérants reprochent aux autorités administratives du pouvoir central, la violation des dispositions pertinentes des articles 34 de la Constitution qui sacralise le droit à la propriété privée, 219 et 227 de la loi dite foncière¹, qui consacrent le certificat d'enregistrement comme titre de propriété par excellence.

Ils leur font également grief de reprendre dans le domaine privé de l'Etat des propriétés d'autrui, et cela, tantôt en toute irrégularité de leurs décisions administratives, tantôt en violation des règles de procédure en matière d'expropriation.

Devant cet état des choses, une certaine opinion pense que le Conseil d'Etat, en dépit de son rôle de juge de légalité des actes administratifs des autorités administratives du pouvoir central, devrait cautionner l'illégalité en se rangeant du côté de l'Administration et en l'accompagnant. D'autres, en revanche, se fondant sur l'article 12 de la Constitution qui réaffirme l'égalité de tous les congolais devant les lois et à une égale protection des lois, estiment que le Conseil d'Etat doit rester au milieu du village en disant le droit, et rien que le droit.

Notons que, de par la volonté du législateur, le Conseil d'Etat se caractérise par un dualisme fonctionnel. Il est à la fois conseiller et juge. En effet, lorsqu'il intervient par voie d'avis, à travers sa section consultative, le Conseil d'Etat exerce son rôle de conseiller des autorités administratives du pouvoir central.

¹ Lire avec intérêt l'article 34 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, ainsi que les articles 219 et 227 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée à ce jour.

Par contre, lorsque, statuant par sa section du contentieux, il est appelé à trancher les litiges qui lui sont soumis, il arbore son rôle de juge.

Dans le cadre de cette rentrée judiciaire exercice 2023-2024, j'ai résolu d'axer ma réflexion sur le thème :

« La contribution du Conseil d'Etat à la consolidation de l'Etat de droit dans le traitement des litiges relatifs au patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat ».

Le choix de ce sujet s'inscrit dans la logique imprimée par Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat et Magistrat suprême, dans sa volonté de lutter contre la spoliation des biens immobiliers de l'Etat, qu'il a matérialisée par l'ordonnance numéro 22/077 du 27 juin 2022 portant création, organisation et fonctionnement au sein du Cabinet du Président de la République d'un service spécialisé dénommé Agence Nationale pour la Protection du Patrimoine Immobilier de l'Etat, « AN-PPIE » en sigle.

Mon exposé est divisé en trois chapitres, comme suit :

- *Le premier chapitre est consacré aux considérations générales.*
- *Le deuxième porte sur la genèse du contentieux des actes des autorités administratives dans la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat.*
- *Le troisième chapitre est axé sur le traitement de ce contentieux devant le Conseil d'Etat.*

CHAPITRE I : CONSIDERATIONS GENERALES

D'entrée de jeux, notons que l'Administration a pour rôle essentiel la satisfaction des besoins d'intérêt général. Pour y parvenir, elle dispose, outre les moyens juridiques et humains, des moyens matériels, en l'occurrence des biens.

Ce chapitre est subdivisé en deux sections. D'abord, il va falloir définir les concepts clés (section 1). Ensuite, il sera question de traiter des biens domaniaux (section 2).

SECTION 1 : DEFINITION DES CONCEPTS

Les concepts clés à définir à ce niveau sont : Etat de droit (§1), patrimoine (§2), immobilier (§3), et domaine (§4).

Paragraphe 1. L'Etat de droit

Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 1 de la Constitution, la République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc.

L'expression « Etat de droit », d'origine allemande², est employée pour caractériser un Etat dont l'ensemble des autorités politiques et administratives, centrales et locales, agit en se conformant effectivement aux règles de droit en vigueur, et dans lequel tous les individus bénéficient de manière égale des garanties procédurales et des libertés fondamentales.

En droit français, l'Etat de droit s'incorpore techniquement dans le principe de légalité avec des racines anglaises³ visant la règle du droit.

Concrètement, l'Etat de droit repose sur les trois piliers ci-après :

- Le respect de la hiérarchie des normes ;
- l'égalité des citoyens devant la loi ; et
- la séparation effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Paragraphe 2. Le patrimoine

Les civilistes Aubry et Rau qui ont forgé la notion du patrimoine, à la fin du XIX^e siècle, affirment que toute personne, même morale, n'a qu'un seul patrimoine qui forme un tout unique. En droit civil, le patrimoine suppose l'ensemble des biens et des créances de la personne⁴.

Mais, en droit public, cette thèse n'a pas fait fortune. En effet, le patrimoine de l'Etat n'est pas unique. Il est composé : d'un domaine public et d'un domaine privé.

² Gérard CORNU (sous dir.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, 9^{ème} édition, 2011, Paris, p. 416. *De l'allemand Rechtsstaat.*

³ *Idem.* *The rule of law* renvoie au règne du droit.

⁴ Norbert FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, 5^{ème} édition, LexisNexis, Paris, pp. 8-9.

Paragraphe 3. Immobilier

Le terme immobilier⁵, renvoie aux immeubles. Il désigne les biens qui sont immobilisés et ne peuvent pas être déplacés ou réputés tels par la loi.

Paragraphe 4. Domaine

La notion du domaine rime avec celle de la propriété. En effet, en France, le Code général de la propriété des personnes publiques⁶ pose comme préalable à l'application de la domanialité publique à un bien, que si celui-ci appartient à une collectivité publique.

Contrairement au terme patrimoine qui concerne les biens et les créances d'une personne, le domaine quant à lui vise essentiellement les biens de l'Etat.

SECTION 2 : LES DOMAINES DE L'ETAT

Comme relevé précédemment, le patrimoine de l'Etat est composé d'un domaine public et d'un domaine privé. Ce principe est réaffirmé par le législateur congolais à travers la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée à ce jour, spécialement en ses articles 54 en ce qui concerne le patrimoine foncier, et 209 en ce qui concerne le patrimoine immobilier.

Il va falloir procéder à la distinction du domaine public de celui privé (§1), d'examiner la composition (§2), la formation (§3), et le régime juridique des biens du domaine privé de l'Etat (§4).

Paragraphe 1. La distinction du domaine public du domaine privé

La loi dite foncière sus-évoquée, en ses articles 55 à 56 et 210 à 211, distingue les biens du domaine public de ceux du domaine privé de l'Etat.

Les biens du domaine public sont constitués des terres et immeubles affectés à un usage ou à un service public. Ils sont inconcessibles, c'est-à-dire hors commerce tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés et sont régis par les dispositions particulières aux biens affectés à un usage ou un service public. En revanche, tous les autres terres et immeubles de l'Etat constituent les biens de son domaine privé. Ils sont dans le commerce et sont régis par la loi précitée et ses mesures d'exécution. Autrement dit, le domaine privé de l'Etat s'identifie de façon générale comme l'ensemble des biens qui ne font pas partie du domaine public⁷.

⁵ Gérard CORNU (sous dir.), *Op.cit.*, p. 517.

⁶ Lire la version de la loi n°2023-703 du 1^{er} août 2023.

⁷ Fanny TARLET, *Droit administratif des biens. Hyper Cours*, édition Dalloz, Paris, 2022, p. 82.

Toutefois, un bien du domaine public peut passer au domaine privé de l'Etat par désaffectation ou déclassement. De même, un bien du domaine privé de l'Etat peut être transféré au domaine public par affectation.

Dans la pratique, les notions de désaffectation et d'affectation sont très mal perçues par l'Administration. Le plus souvent, elles sont utilisées à tort et à travers. C'est ce qui est malheureusement à la base de beaucoup de litiges. En effet, il arrive assez souvent qu'une décision de l'autorité administrative portant désaffectation soit prise, alors qu'en principe, il aurait fallu prendre celle d'affectation, et, vice versa.

En effet, dans la deuxième édition de son traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo, le professeur Félix VUNDUAWWE enseigne que la désaffectation est l'acte juridique de la collectivité publique propriétaire, par lequel un bien ou une dépendance sort du domaine public pour se retrouver dans le domaine privé de la même personne publique⁸.

C'est dire qu'en cas de désaffectation, un bien quitte le domaine public et passe au domaine privé de l'Etat lui-même. A ce titre, il entre dans le commerce et peut faire l'objet, soit de location, soit de cession.

Il ne peut retourner dans le domaine public que suivant l'un des modes d'acquisition de la propriété et non par désaffectation.

Paragraphe 2. Composition du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat

Le patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat est constitué des immeubles destinés au logement du personnel de l'Etat, notamment les casernes affectées au logement des personnels militaires, les immeubles abandonnés ou sans maîtres, les immeubles en déshérence, les immeubles ou appartements loués à des particuliers et les immeubles expropriés⁹.

Paragraphe 3. Formation du domaine immobilier privé de l'Etat

En ce qui concerne la formation du patrimoine immobilier privé de l'Etat, il convient de noter qu'à côté des modes d'acquisition de pur droit privé tels l'achat ou l'échange, il existe des modes propres au droit administratif, permettant l'entrée des biens dans le domaine immobilier privé de l'Etat.

⁸ Félix VUNDUAWWE et PEMAKO et Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, édit. Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 915.

⁹ *Idem*, pp. 920-921.

Il s'agit notamment de l'**expropriation** pour cause d'utilité publique, des **réquisitions** civiles et militaires, de la **dation** en paiement, de la **reprise** d'un immeuble ainsi que de la **désaffectation**. Mais, tout ceci doit observer les conditions et limites fixées par le législateur pour chaque mode d'acquisition.

Paragraphe 4. Le régime juridique des biens du domaine privé de l'Etat

Au regard des articles 54 à 55 et 210 à 211 de la loi dite foncière, tous les biens qui ne sont pas classés dans le domaine public demeurent automatiquement dans le domaine privé. La conséquence est que les actes pris par l'Administration pour la gestion de son domaine privé relèvent principalement du droit privé et leur contentieux du juge de l'ordre judiciaire.

Le juge administratif reste compétent pour les différends qui concernent le domaine public. Dès lors, il connaît du contentieux relatif aux immeubles relevant du domaine public, aux décisions administratives sur ces immeubles, à la déclaration d'utilité publique d'un bien privé, aux réquisitions en général et aux travaux publics.

Toutefois, le législateur n'a pas voulu d'une opposition absolue entre le domaine public et celui privé. Car, il organise diverses règles dérogatoires au droit commun applicable au domaine privé. C'est le cas de la compétence dévolue au juge administratif en matière de réquisition des biens du domaine privé (article 110 alinéa 2 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif). C'est aussi le cas des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, les autres personnes publiques ou les organismes privés gérant un service public, et fondées sur une cause autre que la méconnaissance d'un contrat ou d'un quasi-contrat (article 105 de la même loi organique).

En définitive, il faut considérer, en dépit de cette distinction visiblement relative, que le domaine public demeure la partie du domaine de l'Etat, soumise à des règles de droit public et dont le contentieux relève du juge administratif. Et, que le domaine privé est, sous réserve de règles particulières, soumis au droit privé et relève du juge judiciaire¹⁰.

Avant de scruter le traitement par le Conseil d'Etat des litiges relatifs à la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, il importe d'indiquer les causes de ce contentieux de légalité qui oppose de manière récurrente les administrés à l'Administration, ou différentes Administrations, dans le cadre de la gestion dudit patrimoine.

¹⁰ Félix VUNDUAWA te PEMAKO et Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA, *Op. cit.*, pp. 890-891.

CHAPITRE II : LA GENESE DU CONTENTIEUX DES ACTES DES AUTORITES ADMINISTRATIVES DANS LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU DOMAINE PRIVE DE L'ETAT

Le contentieux des actes des autorités administratives dans la gestion du patrimoine immobilier (section 2), est provoqué par des causes (section 1), qu'il convient d'analyser.

SECTION 1 : GENESE DU CONTENTIEUX

Plusieurs causes sont à la base du contentieux des actes des autorités administratives dans la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat. Au nombre de ces causes, on peut épingler celles-ci :

- L'absence d'un inventaire fiable du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat. En effet, par le passé, la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat était placée sous la tutelle directe du Secrétariat général à la Présidence de la République, avant de passer tour à tour sous la tutelle de différents ministères, notamment : le ministère du Portefeuille, celui des Travaux publics via sa direction des Bâtiments civils et, enfin, le ministère de l'Urbanisme et Habitat, qui, depuis un certain temps, s'efforce non sans peine, à le reconstituer.
- La difficile collaboration entre les différents ministères impliqués ; le cas aujourd'hui du ministère de l'Urbanisme et Habitat, et de celui des Affaires Foncières. A titre d'illustration, on peut évoquer le fait pour certains conservateurs des titres immobiliers de délivrer aux spoliateurs, des certificats d'enregistrement sur les immeubles de l'Etat.
- La contrariété des arrêtés portant inventaire du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat.
- Les reprises intempestives des propriétés privées dans le patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat.
- Les retraits, par moments, tardifs des arrêtés de reprise des propriétés privées.
- Les non-respects des règles de procédure et des conditions de fond en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
- L'incurie de certains agents de différentes Administrations de l'Etat favorisant l'enrichissement sans cause.
- ...etc.

SECTION 2 : DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU DOMAINE PRIVE DE L'ETAT

Ouvert au commerce et voué aux prédatons, le patrimoine immobilier du domaine privé doit être maîtrisé par l'Etat. La professeure *Fanny TARLET*¹¹ estime à juste titre que pour organiser sa gestion et éviter tout risque d'usucapion, un bon propriétaire doit bien connaître son patrimoine (§1). Pour ce faire, il doit disposer d'un inventaire sous forme d'un fichier qui, non seulement recense les biens mais aussi précise leurs caractéristiques, à savoir : la localisation exacte, le diagnostic technique et même l'évaluation.

La loi fixe les modalités de gestion dudit patrimoine (§2). Mais, il peut se faire que l'autorité décide de l'expulsion administrative (§3).

Paragraphe 1. La connaissance du patrimoine

En France, par exemple, le législateur a instauré depuis 1833 le Tableau général des propriétés de l'Etat, TGPE en sigle, dont les données sont ouvertement accessibles aux publics, et qui reprend l'ensemble des biens immobiliers appartenant à l'Etat et détermine leur importance ainsi que leur étendue.

En République Démocratique du Congo, le ministère de l'Urbanisme et Habitat s'efforce à sa manière, presque chaque année, de dresser un inventaire qui malheureusement n'est pas à l'abri de critiques sur sa fiabilité.

Il y a lieu de constater que, une fois à la tête du ministère ayant la gestion des immeubles de l'Etat dans ses attributions, chaque ministre dresse son inventaire, et parfois même plusieurs inventaires. Il existe donc, au moins, autant d'inventaires qu'il y a eu des ministres à ce poste.

Les données contenues dans les différents inventaires ne sont malheureusement pas identiques. Ce qui constitue à n'en point douter, une insécurité juridique et judiciaire et, partant, l'une des causes qui explique le nombre impressionnant des requêtes en annulation et/ou en référé introduites au Conseil d'Etat.

Pour plus de précision, le Conseil d'Etat a, jusque-là, répertorié, sur une période de dix ans, soit de 2013 à 2023, au moins cinq (5) arrêtés d'inventaire du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, uniquement pour la ville de Kinshasa. Il s'agit de :

- l'arrêté ministériel n°CAB/MIN-ATUH/TOR/020/2013 du 24 septembre 2013 ;
- l'arrêté ministériel n°0078/CAB/MIN-UTUH/2016 du 12 décembre 2016 portant inventaire du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat dans la ville province de Kinshasa ;

¹¹ Fanny TARLET, *Op. cit.*, p. 86.

- l'arrêté ministériel n°056/CAB/MIN-UH/2018 du 12 décembre 2018 portant révision partielle de l'arrêté ministériel n°0078/CAB/MIN-UTUH/2016 du 12 décembre 2016 ;
- l'arrêté ministériel n°003/CAB/MINETAT.MIN-UH/2021 du 25 janvier 2021 portant révision de l'arrêté ministériel n°056/CAB/MIN-UH/2018 du 12 décembre 2018 portant révision partielle de l'arrêté ministériel n°0078/CAB/MIN-UTUH/2016 du 12 décembre 2016 portant inventaire du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat dans la ville province de Kinshasa ;
- l'arrêté ministériel n°005/CAB/MINETAT/MIN-UH/2023 du 19 janvier 2023 portant révision de l'arrêté ministériel n°003/CAB/MINETAT.MIN.UH/2021 du 25 janvier 2021 portant révision de l'arrêté ministériel n°056/CAB/MIN-UH/2018 du 12 décembre 2018 portant révision partielle de l'arrêté ministériel n°0078/CAB/MIN-UTUH/2016 du 12 décembre 2016 portant inventaire du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat dans la ville province de Kinshasa.

Il arrive même qu'aussitôt reprises dans le patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, les propriétés soient immédiatement attribuées à d'autres particuliers qui, après paiement des impenses, se font délivrer des certificats d'enregistrement sur le fonds, et les revendent à leur tour.

Cette insécurité mérite d'être évitée.

Paragraphe 2. Du mode de gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat

Selon le vœu du législateur, le patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat est dans le commerce. A ce titre, il peut, conformément aux dispositions de l'article 212 de la loi dite foncière, faire l'objet d'une cession, ou d'un contrat de location.

Par cession, il faut entendre la vente et l'échange. S'agissant de l'échange, en dépit du silence du législateur, tout porte à croire que les biens échangés doivent être d'une valeur équivalente. A défaut, une soulte doit être payée pour éviter que les échanges cachent des libéralités interdites aux personnes publiques. Ce qui traduit le principe d'interdiction des libéralités.

S'agissant du prix, tout en souscrivant au principe que les personnes publiques sont libres de céder leur domaine privé mobilier comme immobilier, la doctrine et la jurisprudence françaises s'opposent à la cession d'un bien public à un prix inférieur à sa valeur vénale. Il s'agit là de la règle de l'incessibilité à vil prix des biens publics auquel le Conseil constitutionnel français a accordé une valeur constitutionnelle en 1986¹².

Dans le souci de protéger le patrimoine immobilier de l'Etat contre tout bradage, et de renforcer la législation actuellement en vigueur en la matière, mon souhait le plus ardent est de voir le législateur congolais s'inspirer de ces deux principes, à savoir : *l'interdiction des libéralités et l'incessibilité à vil prix des biens publics*.

Paragraphe 3. De l'expulsion administrative

Au regard de l'article 212 de la loi dite foncière, les biens du domaine privé de l'Etat peuvent faire l'objet d'une location. Il va sans dire que leur gestion relève du droit privé et leur contentieux, du juge de l'ordre judiciaire, sauf dispositions particulières, telles qu'évoquées ci-dessus.

L'expulsion administrative ne peut se concevoir que si l'occupant ne tient aucun titre et que l'Etat peut le céder. Au cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'il est établi que l'occupant est détenteur d'un titre de propriété, la décision d'expulsion administrative ne se justifie pas. La seule voie qui reste est celle judiciaire.

¹² Fanny TARLET, *Op. cit.*, pp. 414-415.

CHAPITRE III. LE CONTENTIEUX DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Ce troisième et dernier chapitre s'articule autour de :

- Notions du contentieux de la légalité des actes administratifs (section 1) ; et
- l'analyse jurisprudentielle du contentieux sur les immeubles du domaine privé de l'Etat (section 2).

SECTION 1 : NOTIONS DU CONTENTIEUX DE LA LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS

Le rôle du juge de la légalité du Conseil d'Etat est tiré des articles 150 alinéa 3 et 151 de la Constitution de la République Démocratique du Congo telle que révisée ainsi que 85 alinéa 2 de la loi organique n°16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

En effet, ces dispositions lui donnent les prérogatives d'assurer le contrôle de l'excès de pouvoir des actes des autorités du pouvoir central.

Le terme « juge de légalité » fait référence au rôle du juge administratif dans le contrôle de la conformité des actes administratifs au droit¹³, à savoir la Constitution, les traités internationaux, les lois, les règlements, les principes généraux de droit...etc.

Dès lors qu'il constate, à l'occasion de ce contrôle, qu'un acte administratif n'est pas conforme à l'une de ces normes, il est appelé à l'annuler.

Le contrôle de légalité permet ainsi de protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'Administration, en s'assurant des limites de son action. Il peut être exercé soit par l'Administration elle-même, soit par le juge administratif.

Dans l'examen de l'excès de pouvoir, la doctrine¹⁴ distingue la légalité externe de la légalité interne. *Le contrôle de légalité externe* permet au juge de se prononcer sans avoir à examiner le fond de l'acte en lui-même. Il se rapporte à la compétence de l'auteur de l'acte, ou au vice substantiel de forme ou de procédure.

¹³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20272-quest-ce-que-le-principe-de-legalite>.

¹⁴ Lire notamment E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^{ème} ed.1887, t 1, p.15. ; Marie-Christine ROUAULT, *L'essentiel de Droit administratif général*, 2013., Gualino lextenso 11^{ème} éd., p.124 ; Martine LOMBARD et Gilles DUMONT, *Droit administratif, Cours Documents et Exercices*, Dalloz, p. 411 ; JC RICCI, *Droit administratif général*, 3^{ème} éd., 2009, p. 290.

Le contrôle de légalité interne suppose l'examen par le juge du contenu même de la décision administrative qui lui est déférée. Il porte sur la violation de la règle de droit, mais aussi sur l'existence d'un détournement de pouvoir ou de procédure. Tel que présenté, il s'agit d'une analyse plus approfondie, plus fouillée, mais plus délicate que celle opérée au titre de légalité externe.

Dans bien des cas, le Conseil d'Etat a été emmené à se prononcer dans le cadre du contentieux initié contre les actes administratifs des autorités du pouvoir central, pris en rapport avec les immeubles rentrant ou devant rentrer dans le domaine privé de l'Etat.

Dans les lignes qui suivent, il sera question de parcourir quelques-unes des décisions rendues en la matière, en dégagant les écueils relevés par le juge de légalité, afin de se fixer sur l'option la plus favorable à adopter en vue d'une préservation optimale du patrimoine du domaine privé de l'Etat.

SECTION 2 : ANALYSE JURISPRUDENTIELLE DU CONTENTIEUX DE LEGALITE SUR LES IMMEUBLES DU DOMAINE PRIVE DE L'ETAT

A ce niveau, je m'en vais vous présenter deux cas, à travers lesquels le juge de légalité du Conseil d'Etat a été emmené à prendre ces décisions, conformément à la loi. Il s'agit du dossier sous RA 673 (§1) et de celui sous RA 291/453 (§2).

Paragraphe 1 : Dossier sous RA 673

Dans l'affaire inscrite sous RA 673, le requérant, en la personne de Monsieur B.T.I. a sollicité l'annulation partielle de l'arrêté ministériel n°003/CAB/MINETAT. MIN.UH/2021 du 25 janvier 2021 du ministre de l'Urbanisme et Habitat, ayant répertorié la parcelle n°6510 du plan cadastral de la commune de la Gombe dans le domaine privé de l'Etat. Alors que, *a-t-il déclaré*, son droit de propriété sur l'immeuble querellé est couvert par le certificat d'enregistrement Vol AGL 556 Folio 200, qui n'a été ni exproprié, ni réquisitionné par l'Etat.

Examinant l'affaire, le Conseil d'Etat a déclaré fondé le moyen évoqué par le requérant, fait droit à sa demande, et annulé partiellement l'arrêté attaqué sur le fondement des articles 34 de la Constitution, consacrant le caractère sacré de la propriété privée, ainsi que 219 et 227 de la Loi dite foncière.

Le juge de légalité du Conseil d'Etat a jugé qu'en répertoriant sans fondement, sur la liste des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat, une parcelle couverte par un certificat d'enregistrement qui, selon la loi, fait pleine foi de la concession, des charges réelles et éventuellement des droits de propriété y constatés, et de ce fait, déjà sortie du domaine privé de l'Etat, l'arrêté entrepris est entaché de l'excès de pouvoir.

Paragraphe 2. Dossier sous RA 291/453

Il ressort de la cause inscrite sous RA 291/453 que Madame M.K., demanderesse en annulation, avait conclu avec la République Démocratique du Congo un contrat de location sur une parcelle de terre, pour une durée de deux ans.

Après l'avoir mise en valeur, le ministre des Affaires Foncières a, par arrêté n°564/CAB/MIN.AFF.FONC/2019 du 05 février 2019, repris d'office ladite parcelle, en se fondant sur le rapport administratif qui atteste le défaut de paiement des loyers annuels et autres redevances, ainsi que le non renouvellement du contrat. Bien plus, l'article 2 de cet arrêté fait mention de l'annulation ou de la résiliation de tous les actes quelconques antérieurs détenus par Madame M.K., notamment le contrat de location n°. NA 98.533 du 11 septembre 1995, signé pourtant par le conservateur des titres immobiliers.

Six jours après, la parcelle ainsi reprise a été attribuée à Monsieur R.S.B., par lettre n°2177/CAB/MIN/AFF.FONC/CPI/OBM/2019 du 11 février 2019. Et seulement un mois après, soit précisément le 11 mars 2019, ce dernier l'a immédiatement revendue à une autre personne, après l'obtention du contrat de location n° ANG 1448.

Examinant les mérites de la requête, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté entrepris pour excès de pouvoir sur pieds des articles 94 alinéa 3, 145 alinéa 2 et 120 de la Loi dite foncière.

En effet, l'article 94 alinéa 3 de la loi dite foncière précitée dispose : « *Au cas où le locataire n'occupe pas le terrain et n'en commence pas la mise en valeur dans les délais prévus à l'alinéa 1^{er} du présent article, la résiliation du contrat s'opérera de plein droit si, trois mois après la mise en demeure, il ne s'exécute pas ou ne fournit pas des motifs suffisants justifiant le retard* ».

Pour le juge de légalité du Conseil d'Etat, l'arrêté entrepris n'avait pas observé les conditions suspensives fixées par la loi ; en ce que Madame M.K., locataire sur le terrain, n'avait ni été mise en demeure, ni bénéficié du délai prévu par la loi pour éventuellement s'exécuter ou fournir des motifs du retard.

L'excès de pouvoir étant manifeste, c'est à bon droit que l'arrêté entrepris mais aussi la lettre d'attribution avaient été annulés.

CONCLUSION

Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, et Magistrat suprême ;

Mesdames et Messieurs ;

Distinguez invités, tout protocole observé ;

Le patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, est un atout précieux pour son rayonnement, mais aussi son développement. S'il est vrai que sa gestion relève des autorités administratives, il n'est pas moins vrai que le Conseil d'Etat, juridiction suprême de l'ordre administratif, bénéficie en la matière, d'un double rôle non négligeable de contrôle de légalité des décisions de l'Administration.

D'une part, à travers sa section consultative, le Conseil d'Etat est le conseiller officiel des autorités du pouvoir central. D'autre part, par sa section du contentieux, il intervient pour trancher, en annulant ou en suspendant les effets des actes administratifs, caractérisés par l'excès de pouvoir.

Mesdames et Messieurs ;

Distingués invités ;

La contribution du Conseil d'Etat à la consolidation de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo, dans le traitement des litiges relatifs à la gestion du patrimoine du domaine privé de l'Etat, lui permet d'apporter sa pierre à l'édifice, en veillant à la conformité à la loi, des actes pris par l'Administration, en évitant par ce fait, toute sorte d'antivaleur, en promouvant par ses avis consultatifs, la bonne gouvernance, et en préservant ledit patrimoine contre toute spoliation.

Tout au long de mon discours, il a été question de dégager les diverses causes du contentieux des actes des autorités administratives dans la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, à la suite des notions générales, et bien avant de décortiquer à travers des illustrations concrètes, le traitement réservé par le Conseil d'Etat à quelques cas choisis, qui lui ont été soumis.

Pour le Conseil d'Etat, nonobstant toute la bonne volonté que peuvent afficher les autorités administratives du pouvoir central, dans la gestion du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat, l'idéal serait de veiller scrupuleusement au strict respect des dispositions légales régissant la matière.

Face à la dégradation quotidienne du volume de ce patrimoine immobilier de l'Etat, il y a lieu d'envisager diverses solutions.

Le Conseil d'Etat recommande ce qui suit :

- L'Administration ne doit plus laisser les spoliateurs agir impunément. En effet, plutôt que d'intervenir hâtivement sans trop d'égard à la loi, avec tout le risque d'être mise au banc des accusés pour l'illégalité de ses actes administratifs, et venir présenter ses moyens en défense, la République peut agir en amont, en sollicitant des conseils avisés, bien avant de prendre ses décisions administratives.

C'est ici le lieu de rappeler, toute la disponibilité du Conseil d'Etat, dans sa section consultative, à donner ses avis consultatifs à l'Administration, pour tout projet de texte, comme je l'avais mentionné dans mon discours prononcé à l'occasion de la rentrée judiciaire 2022-2023.

- L'Administration peut également tenter des actions en justice. Il est vrai que l'Etat peut retirer un acte administratif pris en vertu du principe de l'acte contraire. Mais, il est tout aussi vrai qu'il peut commettre une faute préjudiciable à ses administrés, si son précédent acte administratif a déjà produit ses effets et dans la mesure où il y a déjà des droits acquis.

Face aux spoliateurs détenteurs des certificats d'enregistrement ou titulaires des contrats de location, la République devra éviter de procéder par des décisions administratives en violation de la loi.

Il lui revient d'engager des procédures judiciaires notamment :

- *en rescision des différentes ventes pour cause de lésion, s'il est prouvé que la République a subi un préjudice à la suite d'une disproportion entre les prix d'acquisition de ses immeubles et leur vraie valeur vénale, c'est-à-dire en réduction des engagements lésionnaires.*
- *en annulation pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative compétente ; et même*
- *en matière pénale, notamment en cas de faux et/ou usage de faux...etc.*
- L'établissement d'un fichier unique et l'obtention des titres immobiliers. Dans la mesure du possible, il y a lieu de créer un fichier unique sécurisé, reprenant tous les immeubles du domaine privé de l'Etat, et d'obtenir des titres pour ces immeubles en vue de prévenir le fléau de spoliation.
- La collaboration entre différents ministères, afin d'éviter toute éventuelle contrariété des décisions ;
- La sanction pour tous les cadres et agents qui seraient impliqués dans la dérive de la spoliation du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat.
- Le respect des attributions et compétences de toutes les autorités intervenant dans le domaine du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat ; et cela, conformément à l'ordonnance n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères.

Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, et Magistrat suprême ;

« Avec l'expression de mes hommages les plus déférents » ;

Mesdames et Messieurs ;

Distinguez invités, tout protocole observé ;

Je ne pourrai terminer mon propos sans pour autant prier les uns et les autres à plus d'engagement, mais également à plus d'amour pour la République.

Le modèle d'engagement imprimé par Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat et Magistrat suprême, doit nous inspirer tous, autorité du pouvoir législatif, autorité du pouvoir exécutif et celle du pouvoir judiciaire, en vue de concourir, chacune en ce qui la concerne, et dans les limites de ses attributions, dans la consolidation de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo.

Que vive la République Démocratique du Congo !

Que vive le Pouvoir Judiciaire !

Que vive le Conseil d'Etat !

Je déclare ouverte l'année judiciaire du Conseil d'Etat pour l'exercice 2023-2024.

Je vous remercie.