

## LES CONFLITS FONCIERS DANS LA VILLE DE KISANGANI : CAS DE SUPERPOSITION DE CERTIFICATS D'ENREGISTREMENT SUR UN MÊME FONDS

Par

**Trésor MONGANZA LISUMBU**

*Professeur associé à l'Université de Kisangani*

### INTRODUCTION

Dans le monde fini qui est nôtre, toute la terre est partagée entre les Etats, chacun d'eux exerçant sur la portion lui reconnue aussi bien une souveraineté que des compétences plénières exclusives. Cela fait voir que l'importance de la terre dans la vie de tout groupe est indéniable. En effet, la terre est le facteur de reproduction le plus important.

S'il faut construire, organiser une activité, une souveraineté ou encore un pouvoir, l'unique recours reste le sol. Élément essentiel du patrimoine et pierre angulaire du développement, le sol revêt une importance très capitale et constitue un enjeu du développement qui cristallise des conflits aussi bien civils que politiques voire sociaux. C'est pourquoi les pouvoirs publics se sont toujours préoccupés de la réglementation de son usage, de sa possession, de sa cession, de son transfert et de sa gestion, tant si bien que les droits fonciers apparaissent de nos jours comme liés à la vie et précisément aux nécessités de l'existence de l'homme.

En République Démocratique du Congo, la réglementation du fonds et des droits y relatifs est assuré par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée par la loi n°80-008 du 18 Juillet 1980 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, communément appelé « loi foncière ».

Au cœur de cette loi, tout au moins en ce qui concerne le foncier et l'immobilier, se trouve le certificat d'enregistrement, seul titre qui constate les droits réels fonciers et immobiliers et en réalise le transfert. Il est établi pour chaque fonds mis en valeur au titre de reconnaissance par l'Etat du droit de jouissance en faveur du concessionnaire.

Il se constate malheureusement l'existence de plus d'un certificat d'enregistrement portant sur un même fonds, mais au nom des concessionnaires différents. Cette situation conflictuelle prend une particulière ampleur dans la ville de Kisangani au regard de sa fréquence de plus en plus croissante. C'est ce qui justifie la présente analyse dont la trame consiste à identifier les causes de ce type de conflits fonciers, à en examiner les modes de règlement et à indiquer les pistes de leur éradication ou du moins de leur réduction.

Pour son intelligibilité, la présente étude comporte cinq points respectivement relatifs à l'aperçu général du régime foncier, à l'économie du certificat d'enregistrement, aux causes de superposition de certificats d'enregistrement sur un même fonds, au règlement des conflits en résultant ainsi qu'aux perspectives d'éradication ou de réduction desdits conflits.

## **I. APERÇU GÉNÉRAL DU RÉGIME FONCIER**

### **A. Le sol, propriété exclusive de l'Etat congolais**

L'article 53 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée par la loi n°80-008 du 18 Juillet 1980 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés dispose que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ». Il en résulte 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 aucune 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 totalement exclu qu'une autre personne prétende aussi être propriétaire d'une quelconque portion de terre qu'elle détiendrait à tel ou tel autre titre. Les particuliers ne peuvent être que titulaires du droit de jouissance du sol appelé concession, perpétuelle ou ordinaire, de loin de rang inférieur par rapport au droit de propriété de l'Etat.

Le régime foncier actuel tire son origine de la loi dite « loi Bakajika » de 1966, dont l'objectif était d'assurer à la République Démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté

dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. Cette loi a posé le principe d'étatisation du sol et du sous-sol<sup>1</sup>.

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.

## **B. La répartition des terres en domaine public et 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.

Selon l'article 55 de la loi Bakajika, « 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 marchés, d'aéroports, de parkings, de parcs, de stations, de sites ou stades créés 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 in concessibles tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées ». 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<sup>2</sup>.

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,

---

<sup>1</sup> KANGULUMBA BAMBI V., LHOBLO LWA DJUGUDGUGU J.P et LAPIKA DIMANFU B., *Les conflits en Ituri : de l'impossibilité à la consolidation de la paix*, Cofed, 2009, p.23.

<sup>2</sup> MUNENE Yamba Yamba P. et ALONI Mukoko Y. (dir.), *Droit foncier et immobilier congolais : Difficile application*, éditions Espérance, Paris, 2021.

généralement révocable à tout moment. C'est pour cela, que le dernier alinéa de l'article 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 de l'appartenance d'une terre au domaine public incombe à celui qui l'allègue et elle peut être administrée par toutes voies 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).

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.

### **C. La reconnaissance aux particuliers des droits de jouissance sur le sol**

Ne pouvant matériellement ni occuper, ni exploiter l'ensemble des terres dont il est seul maître et ignorer par conséquent ses sujets ou ses citoyens, l'Etat peut reconnaître aux particuliers, personnes physiques et morales, le droit de jouissance sur le sol, appelé concession<sup>3</sup>.

Les concessions sont de deux types : concession perpétuelle et concessions ordinaires. La première, réservée uniquement aux Congolais, est le droit reconnu par l'Etat de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fond et de forme prévues par la loi<sup>4</sup>. Elle peut prendre fin par l'expropriation pour cause d'utilité publique, le rachat par l'Etat (concession à titre onéreux), la renonciation expresse et écrite du titulaire du droit ou de ses ayants-droit, la résiliation conventionnelle ou judiciaire, la reprise aux conditions contractuelles, la déshérence successorale, la prescription extinctive et la conversion en un titre de concession ordinaire<sup>5</sup>. Les secondes, concessions ordinaires, se singularisent par leur caractère temporaire : l'Etat reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public de nationalité congolaise ou

---

<sup>3</sup> AMISI HERADY, « Au secours du régime foncier face aux diverses violations : cas de l'obligation de mise en valeur », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gaston Kalambu Lumpungu*.

<sup>4</sup> Article 80 de la même loi.

<sup>5</sup> Article 101 de la même loi.

étrangère, le droit de jouir de son fonds, assorti de modalités variées, pour un temps bien déterminé<sup>6</sup>.

Elles sont au nombre de cinq: l'emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage et la location.

Leur extinction intervient par l'une des causes ci-après : l'échéance du terme, la reprise, la conversion en concession perpétuelle, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le rachat par l'Etat, la renonciation expresse et écrite du titulaire du droit ou de ses ayants-droit, la résiliation conventionnelle ou judiciaire, la reprises aux conditions contractuelles et la déshérence successorale<sup>7</sup>.

Perpétuelle ou ordinaire, une concession<sup>8</sup> peut faire l'objet d'une imposition en faveur d'une autre, appelée servitude foncière.

#### **D. La réglementation des servitudes foncières**

Soit de la situation naturelle des lieux, soit des obligations imposées par la loi, soit des conventions entre l'Etat et le concessionnaire du fonds ou entre concessionnaires peut découler une charge imposée sur un fonds pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds<sup>9</sup>. Sans pareille charge, un fonds risquerait de paraître sans valeur consistante ou sans utilité recherchée<sup>10</sup>. Afin d'éviter cet inconvénient, la solution est trouvée en imposant au fonds voisin (fonds servant) de subir une charge au profit du fonds « en désarroi » (fonds dominant)<sup>11</sup>. C'est ce que l'on appelle la servitude foncière, dont la naissance résulte soit de la situation des lieux, soit de l'autorité de la loi soit enfin du fait de l'homme.

La servitude foncière n'établit cependant aucune prééminence d'un fonds sur un autre<sup>12</sup>. Celle établie par le fait de l'homme dans les conditions prévues par la loi fait l'objet d'inscription au certificat d'enregistrement<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> AMISI HERADY, *op. cit.*

<sup>7</sup> Article 145 de la loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>8</sup> Notons que le terme « concession » revêt deux acceptions, désignant soit le droit de jouissance sur fonds reconnu au particulier par l'Etat, soit le contrat par lequel l'Etat reconnaît au particulier un droit de jouissance sur un fonds.

<sup>9</sup> AMISI HERADY, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Article de la loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>13</sup> Article 220, alinéa 2 de la même loi.

## **E. La définition des compétences en matière foncière**

Au ministère ayant les affaires foncières dans ses attributions est révoquée la compétence de conduire et d'appliquer la politique de l'Etat en matière d'affectations et de distributions des terres<sup>14</sup>, lesquelles sont gérées soit par les administrations publiques, soit par des organismes publics créés à cet effet, soit par des sociétés mixtes d'équipement et de promotions immobilières<sup>15</sup>.

S'agissant des terres gérées par les administrations publiques, les concessions ne sont valables que si elles sont accordées<sup>16</sup>:

- 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 cents hectares et pour les blocs de terres urbaines supérieurs à cinquante hectares et inférieurs à cent hectares ;
- 3) Par contrat validé par arrêté du ministre 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 Gouverneur de province pour les blocs de terres rurales égaux ou inférieurs à deux cents hectares et pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à dix hectares.

Lorsqu'il s'agit des terres rurales de moins de dix hectares ou de terres urbaines de moins de cinquante ares, le Gouverneur de province peut déléguer ses pouvoirs au Conservateur des titres immobiliers.

Concernant particulièrement la ville de Kinshasa, le contrat est signé, pour les terrains dont la superficie excède deux hectares, par le Ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions, celui-ci pouvant déléguer ses pouvoirs au Chef de division des terres dans les autres cas.

---

<sup>14</sup> Article 181 de la même loi.

<sup>15</sup> Article 182 de la loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>16</sup> Article 183 de la même loi.

## F. La description de la procédure d'accession à la concession<sup>17</sup>

Pour les localités érigées en circonscriptions urbaines, le Président de la République ou son délégué fait dresser un plan parcellaire des terrains à concéder. S'agissant de la délégation prévue ci-dessus, le Gouverneur de province, dans la province qu'il administre, et, pour la ville de Kinshasa, le Ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions, sont délégués pour établir les plans parcellaires des terrains à concéder dans les circonscriptions urbaines<sup>18</sup>.

Ainsi, dans les circonscriptions urbaines, les terrains à concéder sont offerts au public par un Arrêté, selon le cas, du Ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions ou du Gouverneur de province, qui 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<sup>19</sup>.

Pour les particuliers, la procédure d'accession à une concession est déclenchée par la demande de l'intéressé. En effet, toute personne souhaitant obtenir une concession de terre doit en adresser la demande à l'autorité compétente (voir supra), en prenant soin de mentionner les indications requises relatives notamment à son identité complète, à la désignation du terrain convoité et à la destination qu'elle entend lui donner.

Lorsque la concession doit porter sur les terres rurales, il est requis une enquête préalable dont le but est de constater la nature et l'étendue des droits que les tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession<sup>20</sup>.

Une fois la demande agréée, le requérant est invité à signer avec l'Etat un contrat de location moyennant un certain prix à payer. Cette location, dont le terme ne peut excéder trois ans, est en principe préparatoire à une autre concession.

En attendant l'accomplissement des formalités de concession d'un fonds appartenant au domaine privé de l'Etat, celui-ci peut autoriser le demandeur à occuper ledit fonds par le bornage, la délimitation et, éventuellement, la clôture et l'entreposage<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Nous reproduisons dans ce point les écrits du professeur AMISI HERADY, *op. cit.*

<sup>18</sup> Article 3 de l'ordonnance n°86-115 de l'avril 1986 modifiant le règlement annexe à l'ordonnance n°79-111 u 09 mai 1979 modifiant celle n°74-148 du 02 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980.

<sup>19</sup> Article 4 de la même ordonnance.

<sup>20</sup> Article 193 de la loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>21</sup> Article 69 de la même loi.

Lorsque le droit de concession perpétuelle porte sur un fonds entièrement inculte, le titulaire est tenu, aussi longtemps que dure son droit, de mettre le fonds en valeur, de l'entretenir, de l'occuper et de l'exploiter conformément à sa destination, laquelle ne peut être changée qu'avec l'accord de l'autorité compétente<sup>22</sup>.

Le titulaire du droit d'option à la concession perpétuelle est tenu d'occuper effectivement le terrain dans les six mois et d'en commencer la mise en valeur dans les dix-huit mois à dater de la conclusion du contrat de location, étant précisé qu'une prolongation de délai peut être accordée par l'autorité compétente au locataire au cas où celui-ci établit avec été retardé par cas fortuit, par force majeure ou par la nature du projet.<sup>23</sup>

C'est seulement lorsque la mise en valeur du fonds est réalisée de manière suffisante, conforme et satisfaisante qu'il sera établi le titre constatant définitivement et légalement le droit de jouissance du fonds concerné.

## II. ÉCONOMIE DU CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT

### A. Origine du certificat d'enregistrement

C'est par le décret du 06 février 1920 que le législateur colonial s'était approprié les principes des règles du droit australien connu sous le nom de l'Acte Torrens pour régir les droits portant sur les terres occupées ou possédées par les non indigènes<sup>24</sup>.

Ce système fut conçu par Robert Torrens qui, à l'époque, était fonctionnaire de l'administration des terres de la province de l'Australie du Sud. Frappé par la difficulté de contrôler efficacement les mutations foncières, il a construit un système foncier visant essentiellement à assurer aux acheteurs et aux prêteurs des solides garanties, facilitant ainsi ce que l'on appelé « la mobilisation des immeubles » c'est-à-dire la circulation aisée des immeubles<sup>25</sup>.

S'inspirant des coutumes médiévales des villes océaniques, il adopta le régime appliqué aux mutations des navires. La loi sud-Australienne du 02 juillet 1853 est ainsi le premier acte législatif dans lequel prit corps ledit système.

---

<sup>22</sup> Article 93 de la loi du 20 juillet 1973 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>23</sup> Article 94 de la même loi.

<sup>24</sup> KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit civil, « régime foncier et immobilier »*, volume II, PUZ, Kinshasa, 1985, p. 214.

<sup>25</sup> BICHARA TABBAH, *Propriété privé et foncier*, Tome II, Paris, 1950, p.196.

Elle fut rapportée, amendée et promulguée à nouveau le 07 août 1961 sous le nom de « Real property act ».

Elle établit trois règles essentielles à savoir :

1. Pas de transfert ou de constitution d'hypothèque sur un immeuble sans l'enregistrement qui en aura été fait conformément à la loi<sup>26</sup> ;
2. L'enregistrement s'opère par l'intermédiaire d'un fonctionnaire de l'Etat qui annule le certificat d'enregistrement de l'aliénateur et établit un nouveau certificat pour l'acquéreur<sup>27</sup> ;
3. Tout certificat, scellé et signé par le fonctionnaire compétent, fait foi en justice de son contenu et son immatriculation et fera preuve que la personne qui y est dénommée est réellement investie des droits qui y sont spécifiés<sup>28</sup>.

Loin de copier servilement ledit système, le législateur congolais de 1920 l'a plutôt intelligemment adapté. D'après le rapport du Conseil colonial, le décret de 1920 n'a innové qu'en quelques points fondamentaux à savoir : l'application du système Torrens aux mutations à cause de mort par la nécessité de la vérification judiciaire et enregistrement du titre dépendant à l'héritage, l'établissement du principe selon lequel la propriété enregistrée est désormais affranchie de toutes les causes de résolutions ou d'annulation des contrats qui ont été publiés aux fins d'en opérer la transcription<sup>29</sup>.

## **B. Nature juridique du certificat d'enregistrement**

La loi foncière reste muette quant à la nature du certificat d'enregistrement. Par contre en doctrine, ce titre est considéré comme un acte administratif par certains auteurs, et un acte authentique par d'autres.

Quant à nous, nous estimons que ce titre a une nature hybride. Il renferme à la fois le caractère administratif et authentique. En effet, il peut être considéré comme un acte administratif dans la mesure où l'autorité qui l'établit, en l'occurrence le conservateur des titres immobiliers est un fonctionnaire public.

Parlant de l'acte administratif, le professeur KABANGE relève qu'en considération de l'origine, c'est-à-dire les personnes ou les organes de qui

---

<sup>26</sup> Article 43, Loi Sud-Australienne du 02 juillet 1853, rapportée, amendée et promulguée le 07 Août 1961 sous le nom de Real property act

<sup>27</sup> Article 48, 49 et 50 de la même loi

<sup>28</sup> Article 33 de la même loi

<sup>29</sup> KENGO WA DONDO, « L'administration publique et le droit de l'administrer », in *RJZ*, 1997, p. 13 ; KABANGE NTABALA CI, cité par FATAKI wa LUHINDI, *Les limites du principe d'inattaquable du certificat d'enregistrement en droit congolais*, Kinshasa, éd. Du service de documentation et d'étude du ministère de la justice et garde de sceaux, 2004, p.26.

émane l'acte, sera considéré comme formellement acte administratif uniquement l'acte ayant pour auteur une autorité publique<sup>30</sup>.

Nous savons que le certificat d'enregistrement est un document établi par un conservateur des titres immobiliers, et ayant un contenu déterminé par la loi : double exemplaire, date, sceau, situation, description, superficie, croquis de l'immeuble.

En ce qui concerne l'authentification d'un acte, le professeur KANGULUMBA soutient avec raison que dans plus d'un cas la doctrine et la jurisprudence congolaises ont confondu l'authentification d'un acte et la législation de la signature. Il s'agit en réalité de deux procédés totalement différents de nature et d'effets. En effet, il y a authentification lorsqu'un acte a été reçu par un notaire ou un officier ministériel dûment compétent. Cet acte a une force non seulement probante mais aussi exécutoire. La législation de signature est le simple fait pour une autorité (Bourgmestre) ou un fonctionnaire (Officiel de l'Etat civil) d'attester de la conformité de la signature d'une personne par rapport à celle figurant sur un document d'identité.

### **C. Etablissement du certificat d'enregistrement**

Le conservateur de titre immobilier est un personnage très important. C'est lui qui établit le certificat d'enregistrement et conserve les livres d'enregistrement qui prennent les noms par ordre alphabétique des titulaires et le registre journal. Le livre d'enregistrement et les répertoires sont publics. On peut le consulter moyennant une taxe sous la surveillance du conservateur des titres immobiliers<sup>31</sup>.

L'article 225 alinéa 1<sup>er</sup> fixe le mode d'établissement du certificat d'enregistrement : « le certificat d'enregistrement est dressé en double, il est daté, scellé et signé du conservateur des titres immobiliers. L'un des exemplaires est dressé dans le livre d'enregistrement, l'autre est délivré au titulaire du droit enregistré ». Tous identiques, ces documents ont donc la même force et la même valeur. Ils sont considérés comme deux originaux. Un folio distinct. L'autre est dressé dans le registre. Il s'agit d'un côté du certificat mobile et de l'autre du certificat fixe.

Dans notre système, l'un de deux est dressé dans le registre du livre d'enregistrement, chaque folio de ce registre porte un numéro d'ordre, et chaque certificat d'enregistrement est inscrit sur un folio distinct. L'autre est

---

<sup>30</sup> KABANGE NTABALA CI, cité par FATAKI wa LUHINDI, *op. cit.*, p.26.

<sup>31</sup> Article 228 de la loi Bakajika.

dressé dans le registre à souche, appelé registre des certificats, dont chacun porte le même numéro d'ordre que le folio correspondant de livre d'enregistrement et il est détaché pour être délivré au concessionnaire ou propriétaire pour qu'il constitue le titre.

#### **D. Mentions du certificat d'enregistrement**

Tout certificat d'enregistrement doit contenir les renseignements ci-après :

- L'indication précise ou nom ou des noms de titulaires de droit ;
- La situation, description, la superficie et le croquis de l'immeuble (devant comporter celui de toutes les constructions par incorporation) ;
- Les locations de plus de neuf ans et les charges réelles autres que les servitudes légales dont l'immeuble est frappé selon les règles des publicités prescrites par la loi ;
- Les charges réelles ou les locations de plus de neuf ans n'ont aucune existence légale si elles sont mentionnées au certificat d'enregistrement.

#### **E. Fonction de publicité et force probante du certificat d'enregistrement**

En matière foncière, la publicité foncière revêt deux sens, à savoir : la publicité de la plupart des droits réels ou des certains droits personnels portant sur un immeuble et de la publicité des droits réels accessoires, privilèges et hypothèques.

Le certificat d'enregistrement a été institué par le législateur pour procurer une sécurité juridique au commerce immobilier.

Aux termes de l'article 227 de la loi dite foncière, le certificat d'enregistrement fait pleine foi de la concession, des charges réelles, éventuellement des droits de propriété qui y sont constatés. Ces droits sont inattaquables, c'est-à-dire qu'on ne peut constater car le certificat d'enregistrement est un acte authentique.

Le principe d'inattaquabilité du certificat d'enregistrement n'a d'effet qu'après l'écoulement du délai de deux ans. Avant l'échéance, ces droits sont attaquables. Exceptionnellement pour un certificat d'enregistrement obtenu frauduleusement on peut l'attaquer même après le délai de deux ans. C'est ce qui ressort de la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 qui a porté quelques amendements aux effets attachés à ce principe. Ainsi aux termes de l'article 122 alinéa 3, 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 et intérêts s'il y a lieu.

## **F. Importance du certificat d'enregistrement**

L'immatriculation répond à la nécessité de publicité, de la preuve ou de la situation juridique des droits réels immobiliers ou des droits de jouissance foncière.

Le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par le biais du certificat d'enregistrement, titre faisant preuve de cette jouissance. L'établissement d'un certificat d'enregistrement lors de la demande de jouissance d'un droit réel foncier tandis qu'en matière immobilière, il y a l'inscription de la jouissance du droit réel immobilier sur le certificat d'enregistrement couvrant le fond dudit immeuble. Cela nous pousse d'établir une différence entre les droits réels immobiliers et les droits réels fonciers. Les premiers sont susceptibles de propriété et les autres non. La propriété immobilière et le droit de jouissance foncière ne peuvent exister légalement que par le certificat d'enregistrement les constatant.

En effet, ce qui est « foncier » n'est pas « immobilier » en droit congolais même nous nous accordons de dire que la terre, le sol et le sous-sol sont des immeubles par nature. Dans les principes, le sol (immeuble par nature) est inaliénable, imprescriptible et exclusif de l'Etat. Dans cette mesure, il ne peut faire l'objet de transaction.

L'enregistrement fait cesser le régime administratif qui régissait le bien pour le placer dans le droit privé. Par lui, on devient propriétaire de l'immeuble par incorporation et titulaire de l'immeuble par nature.

Dès l'enregistrement, le détenteur du certificat d'enregistrement est présumé propriétaire de tout ce qui est incorporé au sol. L'enregistrement a un effet probatoire de l'existence d'un droit réel immobilier ou de jouissance foncière.

La loi prévoit l'inscription uniquement pour les constructions inhérentes au sol et non pour les plantes, les fruits et les récoltes car ces immeubles par incorporation sont appelés tôt ou tard à devenir par la force de la nature ou par intervention de l'homme, meuble par anticipation.

## **III. CAUSES DE SUPERPOSITION DE CERTIFICATS D'ENREGISTREMENT SUR UN MÊME FONDS**

Un conflit ne pourrait être qu'un affrontement ou un heurt intentionnel entre deux ou trois groupes de même espèce qui manifestent les uns à l'égard des autres une intention hostile à propos d'un droit et essaient de briser la

résistance de l'autre éventuellement par le recours à la violation, laquelle peut, le cas échéant, tendre à l'anéantissement de l'autre<sup>32</sup>.

Il faut encore dire que les conflits fonciers seraient les activités auxquelles la population est confrontée dans l'exploitation de la terre qui s'accompagne alors des difficultés et conflits<sup>33</sup>, soit entre personnes physiques ou personnes morales d'autre part.

Un aperçu sur le conflit foncier conduit à retrouver non seulement à relever les caractéristiques de conflit et les biens sur lesquels ils portent mais aussi les acteurs desdits conflits et enfin la nature dont le législateur s'est servi, *mutatis mutandis*, pour les ériger en infraction en matière foncière.

### **A. Causes liées à l'interprétation et à l'application de la loi**

En abordant la loi n°73-021 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés n'a pas d'ambiguïté mais c'est la mauvaise interprétation et la non-application de cette loi qui crée des conflits. Il s'agit de conflit de compétence, de l'ignorance de la loi et la mauvaise application de la loi.

#### **1. Conflit de compétence**

L'article 181 de la loi no73-O21 du 20 juillet 1973, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés stipule que c'est le département ayant les affaires foncières dans ses attributions qui applique la politique de l'Etat en matière d'affectation et des distributions des terres. Dans son article 183 de la même loi, elle nomme les quatre autorités compétentes chacune avec des limites, à savoir le conservateur des titres fonciers et immobiliers, le gouverneur de la province, le ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions et le président de la République.

#### **2. Ignorance de loi**

L'ignorance de loi se manifeste à plusieurs égards, on peut relever notamment le manque d'une instruction suffisante, le manque d'une information des masses populaires ainsi que d'autres causes conduisent à l'émergence de conflit de superposition de certificat d'enregistrement.

---

<sup>32</sup> FREUD, J., *Sociologie du conflit*, Paris, PUF, 1965, p.12.

<sup>33</sup> EDHEBHUA, F., *Les conflits fonciers en territoire d'Aru, la loi foncière à l'épreuve des faits*, Mémoire, UNIBU, 2015-2016, p.24.

En effet, ne connaissant ni la loi dite Bakajika ni l'autorité compétente ni même les services administratifs des affaires foncières, certaines personnes se laissent entraîner par quiconque qui se présente comme autorité compétente de distribution d'un bien immobilier. Pareillement, la justice à son niveau crée aussi la confusion dans le traitement des dossiers d'une part et contredit certaines décisions administratives, d'autres part, on dirait que, contrairement à sa mission de dire le vrai droit, elle conduit les faibles à être souvent victimes d'un jugement de complaisance.

### **3. Mauvaise application de loi**

Ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, la loi foncière ne pose pas, en soi, un grand problème. Cependant l'application de certaines de ses dispositions est aussi à la base de plusieurs conflits dans le domaine foncier et immobilier. C'est notamment le cas du principe de mise en demeure et de son application, celui de l'étendue du pouvoir du conservateur des titres fonciers et immobiliers dans la reconduction et la résiliation de contrat.

### **B. Causes liées à la vie pratique**

A côté des causes de conflits qui découlent de l'interprétation et de l'application de loi, on peut épingler celles qui ressortent de la vie quotidienne de la population de Kisangani. En cette occurrence, on peut citer notamment :

1. L'absence d'une justice efficace ;
2. La complicité des autorités compétentes ;
3. La confiscation des terres ;
4. Les constructions anarchiques ;
5. L'ignorance de la loi ;
6. L'incompréhension ;
7. Les conflits successoraux;
8. Les problèmes de limites des terres;
9. L'exploitation abusive des terres ;
10. Les occupations illégales ;
11. Les ventes d'immeubles appartenant à autrui et le cas des immeubles dits abandonnés ;
12. Le manque d'esprit patriotique ;
13. Les méfaits de la politique des originaires ;
14. La cupidité ;
15. L'absence des titres pour certains biens immeubles.

Il sied de noter que nous n'avons pas été à mesure de citer nommément toutes les causes liées aux conflits de superposition de certificats d'enregistrement.

#### **IV. RÈGLEMENT DES CONFLITS RÉSULTAT DE CETTE SUPERPOSITION**

Les modes traditionnels, les instances de gestion des conflits fonciers mais aussi les obstacles et résolutions pacifiques des conflits forment le sujet de la présente section.

##### **A. Modes informels de résolution des conflits**

Il sied de noter que, au sein de chaque société, il existe des mécanismes de résolutions des conflits. Ces mécanismes apparaissent comme des pistes de solution soutenues pour préserver la cohésion et la paix sociales. En ce qui concerne la population de Kisangani, l'on peut relever quelques modes informels de résolution des conflits qui sont l'arrangement à l'amiable, la palabre l'intervention des sages, et consultations de coutumes.

##### ***1. L'arrangement à l'amiable***

L'arrangement à l'amiable est une initiative que peuvent prendre deux personnes en vue de mettre une fin à leur différend sans recourir à des procédures contentieuses impliquant des discussions contradictoires enfin d'avoir gain de cause.

Un arrangement à l'amiable peut nécessiter la présence d'une personne tierce (médiateur) qui offre ses bons offices en vue de concilier les parties. C'est le mode alternatif de règlement de conflit le plus aisé et le moins couteux. Généralement, on arrange dans les processus de la transaction (au sens de négocier pour mettre fin à un conflit), la négociation et la conciliation.

##### ***2. La négociation***

Elle met directement en présence, les deux parties en conflit, elle consiste à des conversations concertées débouchant soit sur l'acceptation d'une solution, soit sur constatation de l'échec. La personnalité des négociateurs joue un grand rôle ; les conversations peuvent être menées par des personnes crédibles et acceptées par les parties litigantes, les facilitateurs.

## **B. Modes formels de résolution des conflits**

Les instances de gestion des conflits fonciers dans la ville de Kisangani sont situées soit au niveau judiciaire, soit au niveau de l'administration publique.

### **1. Au niveau judiciaire**

Les conflits fonciers analysés dans ce paragraphe sont ceux qualifiés par la loi des conflits collectifs ou individuels. En effet, les conflits fonciers opposant deux personnes qui se prétendent toutes deux propriétaires sont de la compétence du tribunal de grande instance tandis que les conflits entre une communauté et un concessionnaire agricole et forestier est un conflit foncier collectif relevant de la compétence du tribunal de paix en vertu de l'article 110 du code d'organisation et de compétence judiciaire en vue de la résolution, le tribunal applique les règles et usages coutumiers locaux.

Au terme d'une enquête menée au niveau du tribunal de grande instance de Kisangani, entre 2010 et 2019 plus de 450 dossiers relatifs aux conflits fonciers ont été enregistrés, soit une moyenne de 45 dossiers par an.

### **Analyse de quelques jugements relatifs à la superposition des certificats d'enregistrement au TGI/KISANGANI**

#### *1° Jugement sous RC 15 000 du 20 décembre 2019*

- Demandeur : Mr SEFU UREDI KIRUMBU, Résident sur l'avenue LOWAO N°47, Q. Konga kongu, C/MAKISO/KIS Héritier d'une concession MULIMBA SEFU UREDI
- Défendeurs :
  - Mr Dominique BENOANA,
  - Mr SEFU MWIMBA,
  - CTI KIS/SUD,
  - Chef de division du cadastre KIS/SUD
- Objet de la demande : L'annulation de titres, le déguerpissement et la cessation de trouble de jouissance.

Le demandeur demande au tribunal d'ordonner l'annulation de l'acte de compromis du 30 Avril 2019 ; conclu entre les deux premiers assignés, annulé les titres de propriété que détiendrait le premier assigné obtenu par fraude sous SU 1412, SU 1438, SU 4132 et SU 4136, conclus ou superposés au titre de la succession SR 1799, ordonné au premier assigné de cesser tout trouble de jouissance et voire le déguerpissement. Le tribunal s'est déclaré saisi et compétent quand la demande.

- Décision du tribunal

A l'audience publique du 20 décembre 2019, le tribunal a annulé tous les titres obtenus par fraude que détenaient les deux premiers acquéreurs.

- *Notre appréciation* : à notre sens, le tribunal a bien dit le droit au regard des faits examinés.

*2° Jugement sous RC 15 216 du 17 février 2021*

- Demandeur : Mr BASOMBOLI Franck, Résident sur la 1ère Avenue Tshopo/KIS.
- Défenderesse : Mme Marie EFENDA, résident au Q. TSUAPA dans la commune Kabondo.
- Objet de la demande : L'annulation du certificat d'enregistrement, le déguerpissent et la démolition.

Dans cette cause, il s'agit de la parcelle qui était dans la commune Kisangani appartenant à Mr BASOMBOLI Franck sous le SU 14 449. Ce dernier saisit le TGI/KIS et lors de l'audience publique, il présenta toutes les pièces de soubassement (acte de vente, fiche parcellaire, contrat de location N°D8/Kis 661 sur la parcelle SU 14 449 du plan cadastral, jeton, note de perception).

Mme Marie EFENDA, obtint par fraude le titre de propriété et y a érigé une maison en dur (matériaux durables). Au cours de l'audience publique, elle présenta les pièces de soubassement qui manquaient certaines mentions.

- Décision du tribunal

Le tribunal a ordonné l'annulation du titre que possédait Mme Marie EFENDA, le déguerpissent et la démolition des constructions érigées.

- *Notre appréciation* : Comme pour le cas précédent, nous estimons que le tribunal a, en bon droit, tranché le litige en annulant le titre inadéquatement obtenu par son détenteur et par voie de conséquence en ordonnant le déguerpissement du défendeur ainsi que la démolition des constructions.

**2. Au niveau de l'administration**

Le conservateur des titres immobiliers travaille avec la collaboration du chef des Divisions de cadastre et de l'urbanisme.

Les services fonciers n'ont pas vocation à résoudre directement les conflits fonciers mais leur fonctionnement effectif est indispensable en amont et en aval des litiges : le déplacement sur terrain facilitait l'enregistrement des titres et la bonne l'administration des actes cadastraux, une gestion efficace des archives

permettrait également à produire des éléments de preuve à l'appui des requêtes des justiciables, l'élimination de la corruption et la et la collusion de certains agents permettrait d'assainir la procédure de délivrance des titres.

## **V. PERSPECTIVES D'ÉRADICATION OU DE RÉDUCTION DES CAS DE SUPERPOSITION DES CERTIFICATS D'ENREGISTREMENT**

Au regard des diverses faiblesses qu'accuse le secteur foncier, l'on se rend compte qu'elles sont en bonne partie dues à l'insuffisance de l'information foncière auprès des populations et aux dysfonctionnements des services fonciers qui ont des répercussions certaines sur la gouvernance des terres. Il faut le dire, la politique foncière de la RDC ne semble pas, aux yeux de plus d'un, efficace et satisfaisante de par la multitude de conflits fonciers consécutive à une mauvaise application de l'instrument juridique par excellence qu'est la loi dite foncière. A cela, vient s'inscrire la mauvaise politique de lotissement qui ne contribue en aucune façon à l'amélioration ou l'extension des villes selon les normes urbanistiques, c'est du tout simplement du « tout le monde peut octroyer une concession, n'importe où et n'importe quand ». Voilà ce que nous avons constaté au service du cadastre lors de nos descentes sur terrain.

C'est pourquoi nous pensons qu'avant tout octroi du titre, il faut que l'on procède à une scrupuleuse vérification, sans oublier des descentes sur terrain pour faire disparaître toute zone d'ombre dans l'octroi du titre afin que le propriétaire puisse jouir de son droit et prérogatives en toute quiétude. Doter à chaque agent, lorsqu'il descend sur terrain des tenues et casques sur lesquels sont inscrits des numéros et ainsi que leur doter des macarons de service pour qu'il soit identifiable facilement.

Par ailleurs, nous estimons que les pouvoirs traditionnels de l'Etat, à savoir le législatif, l'exécutif et le judiciaire doivent être mis à contribution pour amender et bien vulgariser l'actuelle loi dite foncière dans certains de ses aspects, pour améliorer les mécanismes de son exécution par les services administratifs compétents et pour que les décisions de justice devant en découler, donnent des solutions satisfaisantes aux justiciables. Nous croyons également que le ministère public doit renforcer son action pour aboutir à une sanction sévère par les cours et tribunaux contre les innombrables délinquants fonciers et immobiliers.

In fine, nous formulons les principales recommandations suivantes :

1. A la population de Kisangani : exiger aux autorités foncières une application correcte de cette loi.
2. Aux conservateurs des titres immobiliers : respecter rigoureusement la légalité dans l'instruction des demandes des terres, dans la conservation et enregistrement des titres fonciers.
3. Aux agents et services du cadastre : respecter la séparation des compétences en considérant leur activité comme étant distincte et indépendante de celle des autorités concédant et de celle du conservateur des titres immobiliers. Ils ne peuvent dresser des documents cadastraux que pour les concessionnaires ou détenteurs actuels des terrains.
4. Aux autorités et partenaires de la justice, magistrats du parquet, juges de cours et tribunaux et avocat : assurer une bonne et exacte interprétation de la loi foncière et son application et décourager toutes les pratiques illégales en la matière.

## CONCLUSION

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 : - de la signature des contrats de concession foncières par les conservateurs des titres immobiliers non préalables délégués par le gouverneur, - de la signature par les 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, - de la signature des contrats de concessions par les autorités foncières compétentes.

C'est ainsi que, l'Etat doit, dans tous les services de la fonction publique, opérer un assainissement sérieux et rigoureux, particulièrement dans le service de cadastre foncier. Il en va de la bonne marche de la politique foncière. Cet assainissement ne doit pas se réduire à une simple permutation, car les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets. Il faut de même repenser la politique de l'urbanisme et de l'habitat au regard du contexte et des exigences actuels. Il nous paraît impératif de mettre en œuvre des techniques modernes de gestion du cadastre foncier et de politiques urbanistiques. Et par-dessus tout, il faut non seulement promouvoir la création d'autres villes pour l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement national, mais surtout mettre sur pied des programmes pour le développement rural en rendant ces milieux attractifs.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. LEGISLATION

1. Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980.
2. Loi (Sud-Australienne) du 02 juillet 1853, telle que rapportée, amendée et promulguée le 07 août 1961 sous le nom de real propertyact.

### II. JURISPRUDENCE

1. RC 15 000 du 20 décembre 2019, inédit.
2. RC 15 216 du 17 février 2021, inédit.

### III. DOCTRINE

1. AMISI HERADY, « Au secours du régime foncier face aux diverses violations : cas de l'obligation de mise en valeur », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gaston Kalambay Lumpungu*.
2. BICHARA TABBAH, *Propriété privée et foncière*, T. II, Paris, 1950.
3. CHABAS F., *Les biens : droits de propriété et ses démembrements*, Tome I, 7<sup>e</sup> éd. Montchrestien, Paris, 1986.
4. CORNU, G, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2008.
5. EDHEBHUA, F., *Les conflits fonciers en territoire d'Aru, la loi foncière à l'épreuve des faits*, Mémoire, UNIBU, 2015-2016.
6. FREUD, J., *Sociologie du conflit*, Paris, PUF, 1965.
7. KALAMBAY LUMPUNGU G., *Droit civil, vol. II : régime foncier et immobilier*, PUZ, Kinshasa, 1985.
8. KANGULUMBA BAMBI V., LHOBLO LWA DJUGUDGUGU J.P et LAPIKA DIMANFU B., *Les conflits en Ituri : de l'impossibilité à la consolidation de la paix*, Cofed, 2009.
9. KAYIMBI, S., *Répertoire des infractions en matière foncière*, éd. RCN, Bunia, 2009.
10. KENGO WA DONDO, « L'administration publique et le droit de l'administrer », in *RJZ*, 1997.
11. KIFWABALA TEKILAZAYA J-P., *Droit civil, T. I : Les biens, les droits réels fonciers*, PUL, Lubumbashi, 2004.
12. MALERE MUDEKEREZA, « La problématique de la survivance des anciens titres de propriété », in *Bulletin*, 1<sup>er</sup> trimestre 2009.
13. MINEUR G., *Commentaire du code pénal congolais*, éd. Larcier, Bruxelles, 1958.