

ÉTAT DES LIEUX DU CADASTRE FONCIER ET IMMOBILIER

Par

Ruben ABETEMANI NEGELANI

Assistant et Apprenant en D.E.S./D.E.A. à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Avocat au Barreau près la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete

RESUME

La terre est d'une importance capitale non seulement pour l'homme comme individu, mais aussi pour l'État comme structure de gouvernance. Symbole de la richesse et de l'autorité, elle est à la base de plusieurs conflits. Or, l'État étant l'organisation de la société, il est normal qu'il organise ce domaine.

L'État congolais a opté pour le système Torrens qui veut que le droit concédé soit constaté par un acte écrit leur délivrer par l'autorité en charge des titres immobiliers : le conservateur des titres immobiliers. Il a comme rôle l'établissement des actes, l'assistance technique des services commis dans la gestion foncière et immobilière, d'assurer de l'exécution (à une certaine mesure) du respect de la clause de mise en valeur de fond concédé, etc.

Avec le temps, ce service a rencontré plusieurs difficultés qui ont conduit à la modification des conflits fonciers ainsi que la mauvaise politique de ce domaine selon l'état de lieu. Il a donc été recommandé à l'État à travers ses institutions, d'initier des propositions des lois tendant à la suppression de la confusion sur la dualité foncière et à la détermination des règles limpides aussi adaptées aux enjeux actuels du développement du numérique.

Mots-clés : Foncier, cadastre, numérique, État, immobilier, conservateur, loi, conflit, gouvernement, gestion.

SUMMARY

Land is of vital importance not only to man as an individual, but also to the state as a governance structure. As a symbol of wealth and authority, it is at the root of many conflicts. As the State is the organization of society, it is only natural that it should organize this domain.

The Congolese state has opted for the Torrens system, under which the right granted is evidenced by a written deed issued by the authority in charge of real estate titles: the registrar of real estate titles. Its role is to draw up the deeds, provide technical assistance to the departments involved in land and property management, ensure compliance (to a certain extent) with the clause concerning the development of the conceded land, and so on.

Over time, this service has encountered a number of difficulties that have led to changes in land conflicts, as well as poor policy in this area depending on the state of affairs. It has therefore been recommended that the State, through its institutions, should initiate legislative proposals aimed at eliminating the confusion surrounding the duality of land tenure and determining clear rules that are also adapted to the current challenges of digital development.

Keywords: Land, cadastre, digital, State, real estate, curator, law, conflict, government, management.

INTRODUCTION

Les biens sont toute chose susceptible d'appropriation et qui représente une certaine utilité économique pour son propriétaire ou détenteur.¹ Depuis toujours, la terre a été considérée comme un bien – pas n'importe lequel – le plus précieux, considérant son utilité économique mais aussi social.

Bref, elle est le cadre par excellence d'exécution des actions du développement ; ce qui a motivé les États – chacun à ce qui le concerne – à définir les règles quant à leur acquisition, au mode de preuve du droit foncier ou immobilier et aux services intervenant dans ledit domaine, etc. La législation congolaise, contrairement à d'autres, a la particularité d'instituer l'État congolais comme l'unique et le seul propriétaire foncier.² Les particuliers (personnes morale ou physique³) désirant avoir une portion de terre, ne pourront obtenir qu'un droit de jouissance sur le fond censé appartenir à l'État : concessions ordinaires ou concession perpétuelle, selon le cas.⁴

Ainsi, pour sécuriser les jouisseurs de l'État, la législation congolaise a opté pour le système de l'acte Torrens qui veut que le droit concédé soit constaté par un acte écrit leur délivrer par l'autorité en charge des titres immobiliers : conservateur des titres immobiliers.⁵

Cette autorité, c'est-à-dire le conservateur des titres immobiliers, pour qu'elle établisse en bonne et due forme l'acte, peut solliciter l'assistance technique d'un des services commis dans la gestion foncière et immobilière

¹ Gaston KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit civil : Régime général des biens*, V.1, 2^{ème} augmentée, Kinshasa, P.U.C, 1998, P. 23.

² Art. 53 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ème} année, du 05 Avril 2006.

³ Cf. BOMPAKA NKEYI MAKANYI et Ruben ABETEMANI NEGELANI, *Introduction à l'étude de droit en 150 questions et réponses*, Morris ville (Caroline du Nord), Lulu, 2019, P. 53 ; Nudge REBOUL-MAUPIN, *Droit des biens*, 3^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2010, P. 6.

⁴ Art. 57 et 61 du code précité.

⁵ Cf. Vincent KANGULUMBA MBAMBI, *Précis de droit civil des biens : Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, T.I., Bruxelles-Kinshasa, Académie Bruylant-Bibliothèque du droit africain, 2007, p. 115.

pour qu'elle s'informe sur l'étendue de la superficie concédée (limites) et s'assure de l'exécution (à une certaine mesure) du respect de la clause de mise en valeur de fond concédé : la cadastre foncier et immobilier, c'est la dénomination dudit service technique.

Dans le cadre de notre étude, il sera question de parler de l'état des lieux du cadastre foncier et immobilier. En d'autres termes, il sera questions de répondre aux préoccupations suivantes :

1. Que comprendre de la description du cadastre foncier et immobiliser ?
2. Quid des difficultés pratiques rencontrées dans ce domaine et quelles sont les propositions des réformes faites à ce sujet ?

Ce qui revient à dire, outre la description à faire de ce service (I), nous devons relever les difficultés pratiques rencontrées et suggérer sa réforme (II).

I. DESCRIPTION DU CADASTRE FONCIER ET IMMOBILIER

Le présent point va comporter deux sections qui traitent pour l'une du cadre normatif et du champ d'action (1.1) du cadastre foncier et immobilier ; pour l'autre des fonctions et de la nature juridique (1.2) du cadastre foncier et immobilier en République Démocratique du Congo.

1.1 Cadre normatif et champ d'action

Cette section va examiner deux paragraphes : le cadre normatif (1.1.1) et le champ d'action (1.1.2) du cadastre foncier et immobilier.

1.1.1. Cadre normatif

Le cadre normatif renvoie aux textes législatifs et réglementaires qui sont édictés en matière foncière en général, du cadastre foncier et immobilier en particulier. Le cadre normatif du cadastre foncier et immobilier est constitué d'une panoplie des textes, parmi lesquels nous retrouvons une loi et des actes réglementaires, sous réserve des interventions provinciales.⁶ Il s'agit :

- de la loi foncière : l'agrément de la demande en obtention de terre est subordonné à l'établissement d'un plan cadastral à l'initiative du Conservateur des titres immobiliers ou du requérant. Ceci n'est qu'un exemple tiré de la multitude d'autres prévus dans la loi foncière qui fait toujours référence au ministère des experts du cadastre.⁷

⁶ Art. 204 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que 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, *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 52^{ème} année, du 05 Février 2011.

⁷ Art. 68 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ème} année, du 05 Avril 2006.

- du décret du 20 juin 1960 relatif au mesurage et bornage des terres : ce décret, outre de faire du mesurage et bornage du terrain une obligation, il énonce la procédure suivant laquelle cette opération doit être effectuée, voire établies les incriminations aux violations des prescrits qu'il édicte.⁸
- de l'ordonnance n°98 du 13 mai 1963 relative au mesurage et bornage des terres : cette ordonnance a la particularité de compléter le décret précédemment énoncé et de corriger ses failles observées durant la période postindépendance.
- de l'arrêté ministériel n°009/93 du 12 mai 1993 portant création des quatre circonscriptions foncières dans la ville de Kinshasa : cet arrêté détermine les circonscriptions foncières et cette définition ou organisation des quatre circonscriptions a prévalu à l'organisation des divisions cadastrales.

1.1.2. Champ d'action

Parler du champ d'action revient à déterminer la limite de l'action ou de la compétence du cadastre foncier et immobilier eu égard de la classification bipartite des biens de domaine de l'État : domaine public et privé.

Le domaine public de l'État, tel renseigne l'article 10 de la loi dite foncière, est constitué des biens affectés à un usage ou un service public et qui sont hors commerce tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés.⁹

Ce domaine comprend, à la lumière de la nature des biens en général : les biens fonciers, immobiliers et mobiliers de l'État ; ce sont-là, les trois sortes des biens du domaine public de l'État.¹⁰

Il faut signaler que la domanialité publique obéit à un régime juridique particulier, lequel prône sur leur inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité.¹¹

Le domaine privé de l'État est défini comme étant des biens qui appartiennent à l'État et qui ne sont pas affectés à un usage ou à un service public.¹²

A contrario du régime juridique du domaine public de l'État, les biens du domaine privé sont aliénables, imprescriptibles (réserve faite du droit de propriété immobilière) et saisissables.¹³

⁸ Art. 1 à 7 du décret du 20 Juin 1960 portant mesurage et bornage des terres.

⁹ Art. 10 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ième} année, du 05 Avril 2006.

¹⁰ Vincent KANGULUMBA MBAMBI, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

¹¹ Art. 9, 10, 55 al. 2 et 210 al. 2 du code foncier précité ; art. 27 et 620 du décret du 30 Juillet 1888 sur les contrats ou obligations conventionnelles, *B.O.*, 1888, p. 109.

¹² Vincent KANGULUMBA MBAMBI, *Op. Cit.*, p. 88.

¹³ Art. 11 et 219 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ième} année, du 05 Avril 2006.

Il y a lieu de faire observer, à la suite de la démarcation faite, que la compétence du service de cadastre se limite aux biens qui se trouvent dans le domaine privé de l'État.

1.2. FONCTIONS ET NATURE JURIDIQUE

Cette section va traiter à tour de rôle d'une part les fonctions (1.2.1) et d'autre part la nature juridique (1.2.2) du cadastre foncier et immobilier.

1.2.1. Fonctions

Le service du cadastre foncier et immobilier, contrairement au service de la conservation des titres immobiliers, c'est un service technique et non juridique. Sa technicité ressort clairement des fonctions ou tâches lui assignées, lesquelles consistent au mesurage et bornage des terres, aussi au contrôle de l'effectivité de la mise en valeur du fonds concédé et au morcellement des terrains.

Les travaux du service de cadastre peuvent être exécutés sur demande du conservateur des titres immobiliers ou de tout intéressé.

D'abord sur demande du conservateur des titres immobiliers, ce dernier instruit le Chef de bureau du domaine foncier, d'établir une demande des travaux qu'il adresse au Chef de division du cadastre suivant les titres sollicités (contrats et certificats d'enregistrement). Sur base de cette demande, le Chef de division du cadastre désigne les techniciens qui vont réaliser ces travaux en leur établissant un ordre de mission pour effectuer la descente sur terrain.

Ensuite à l'initiative de tout intéressé, les terres sur lesquelles des particuliers détiennent des droits immobiliers doivent être mesurées et bornées officiellement, à l'exception des terres occupées coutumièrement par les populations¹⁴. Il appartient, en principe, au titulaire du droit foncier de faire procéder au mesurage et bornage et de supporter les frais de ces opérations.¹⁵

Il sied de faire observer que tout mesurage et bornage officiel entraîne l'établissement d'un procès-verbal de mesure et bornage.¹⁶ Ce procès-verbal doit être signé par le géomètre et le concessionnaire au bénéfice duquel ces opérations ont été réalisées. Aussi, il (ce procès-verbal) doit être établi, en principe, en trois exemplaires. Le premier sera remis au concessionnaire, le second à la conservation des titres immobiliers en vue de servir de

*La loi n'envisage nulle part l'acquisition d'un droit réel immobilier par prescription, fût-elle de trente ans ou qu'il s'agisse des servitudes apparentes et continues. Cela irait à l'encontre des principes posés par les articles 219 et 223 de la loi en matière de transmission et d'acquisition des droits réels immobiliers ou fonciers. Cf. Vincent KANGULUMBA MBAMBI, *Op. Cit.*, pp.325-326.

¹⁴ Art. 1 du décret du 20 Juin 1960 portant mesurage et bornage des terres.

¹⁵ Art. 3 et 4 du décret précité.

¹⁶ Art. 1 de l'ordonnance N°98 du 13 Mai 1963 portant mesurage et bornage des terres.

soubassement à l'enregistrement du droit et le troisième aux archives du cadastre.¹⁷

Cependant, le géomètre, qui effectue un bornage, doit, avant d'y procéder, disposer de toutes les indications susceptibles de lui fournir une connaissance des limites exactes de la parcelle. D'où, l'intérêt de la numérisation. Il doit aussi indiquer sur le procès-verbal les éléments contradictoires qu'il a relevés et les déclarations des voisins quant à la position des limites abornées. Il doit ainsi s'entourer des voisins de celui qui demande le mesurage et bornage¹⁸. Il s'agit d'une consécration de la cartographie participative.

Les limites de tout terrain attribué doivent être indiquées de façon apparente, durable et non équivoque.¹⁹ Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente peut y procéder, à tout moment, à sa propre initiative ou à la demande de toute personne intéressée aux frais du concessionnaire.²⁰

Il faut signaler que tous les actes du cadastre doivent être signés par le technicien qui a réalisé l'opération et le Chef de division du cadastre. Aussi, la réalisation des travaux au cadastre permet de mettre à jour l'inventaire du domaine foncier de l'État.²¹

1.2.2. Nature juridique

Le cadastre foncier et immobilier est un service du Ministère des affaires foncières, dont l'organisation et le fonctionnement laisse entrevoir à la technique de déconcentration administrative.²²

En d'autres termes, ce service organisé en division jouit d'une certaine autonomie fonctionnelle, mais il demeure sans personnalité juridique et placée sous la direction du Ministre en charge des affaires foncières.

Dans le ministère des affaires foncières, le Ministre est l'autorité politique et le Secrétaire Général l'autorité administrative.

Pour rapprocher l'administration de l'administré, il a été créé des circonscriptions foncières qui sont scindées en des Divisions.

¹⁷ Art. 2 de l'ordonnance précitée.

¹⁸ Art. 5 de l'ordonnance précitée.

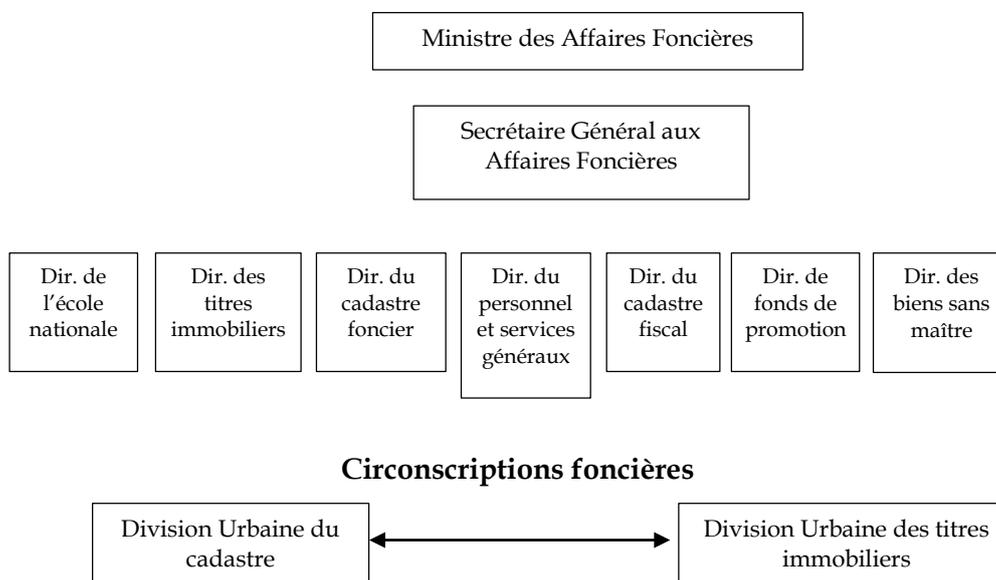
¹⁹ Art. 68 al. 1 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ième} année, du 05 Avril 2006.

²⁰ Art. 68 al. 2 du code foncier précité.

²¹ Jean-Petit MULUME ZIHARILWA, *Guide pratique d'acquisition d'une concession foncière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ministère des affaires foncières/Secrétariat Général, 2019, P. 25.

²² Jean-Louis YUMA BIABA, *Manuel de droit administratif général*, Kinshasa, CEDI, 2012, P. 61.

Ci-dessous, l'organigramme du Ministère des affaires foncières²³ :



II. DIFFICULTÉS PRATIQUES ET RÉFORME DU CADASTRE FONCIER ET IMMOBILIER EN R.D.C.

Après avoir fait une brève description du cadastre foncier et immobilier, nous allons, dans ce deuxième point, relever les difficultés pratiques (2.1), aussi suggérer les pistes de solution afin de les éradiquer : la réforme (2.2).

2.1 Difficultés pratiques

Les difficultés pratiques sont les obstacles qui empêchent le strict respect de la réglementation en matière cadastrale. Elles sont évoquées dans cette section au motif que notre étude a aussi un intérêt pratique : l'étude des réalités de terrain, hormis l'intérêt théorique.

Dans cette section, nous ne verrons pas tous les obstacles, si pas seulement nous limiter à en examiner trois, lesquels constituent les paragraphes de cette section, à savoir : la carence des matériels et du personnel qualifié (2.1.1), la faible vulgarisation du cadre normatif (2.1.2) et la gestion empirique des données cadastrales (2.1.3).

²³ Godelieve PANZU VANGU, « Pratique professionnelle en République Démocratique du Congo », in *Sofia*, Bulgarie, Mai 2015, p. 3.

2.1.1. Carence des matériels et du personnel qualifié

Le cadastre foncier et immobilier est un service purement technique comme signalé précédemment. Cette technicité exige que les travaux s'insérant dans le cadre des fonctions assignées au cadastre foncier et immobilier soient accomplis à l'aide des matériels ou outils répondant aux normes de la nouvelle technologie (ces matériels sont notamment les drones, les GPS référentiels, les stations totales²⁴) et que lesdits matériels existent en quantité suffisante. Aussi, que le personnel affecté à l'accomplissement de ces tâches soit suffisamment qualifié ou aguerri.

Le constat malheureux est que le service du cadastre foncier et immobilier de la République Démocratique du Congo non seulement souffre d'une crise des matériels, mais aussi le personnel y commis est dans la plupart de cas moins qualifié. D'où la nécessité de le recycler pour garantir la sécurité foncière.

2.1.2. Faible vulgarisation du cadre normatif

La réglementation en matière cadastrale est quasi inconnue de la population congolaise et prête parfois à confusion avec la dualité foncière instituée en République Démocratique du Congo.²⁵

Cette méconnaissance est préjudiciable aux particuliers qui, parfois, sont obligés de supporter des coûts très élevés pour procéder au mesurage et bornage des terrains. Cette surélévation des frais par les agents du cadastre occasionne la pratique du morcellement amiable de certains fonds ou par les commissionnaires.

2.1.3. Gestion empirique des données cadastrales

Les données ou informations cadastrales en République Démocratique du Congo ont été et sont jusqu'à présent conservées de manière traditionnelle, c'est-à-dire dans des documents archivés. Le volume des archives rend difficile à ce jour la découverte d'autres dossiers des particuliers. Cette gestion empirique est à la base de la magouille consistant à l'attribution de deux différents numéros cadastraux au même fonds, au changement par fraude du numéro cadastral, à l'établissement des faux documents, etc.

2.2 Réforme

Après avoir exposé sur les difficultés pratiques, il est de notre devoir entant que scientifique de proposer des pistes de solutions : réforme, pour l'absorption des maux qui gangrènent le service du cadastre foncier et immobilier en République Démocratique du Congo.

²⁴ Jean-Petit MULUME ZIHARILWA, *Op. Cit.*, pp. 26-27.

²⁵ Art. 338 et 339 du code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ième} année, du 05 Avril 2006.

La réforme suggérée porte essentiellement sur trois points : l'amélioration des conditions de travail des agents (2.2.1), la numérisation des données cadastrales (2.2.2) et la vulgarisation du cadre normatif (2.2.3).

2.2.1. Amélioration des conditions de travail

L'amélioration des conditions de travail sous-entend, en principal, le placement des agents dans un état qui leur permet de mieux accomplir leur fonction. Sont pris en compte ici, notamment les infrastructures (bâtiments ou bureaux) et les matériels techniques identifiés précédemment.

Aussi, elle sous-entend, en accessoire, le bon traitement des agents affectés à ce service (amélioration salariale). Cela fera que ceux-ci ne soient tentés de violer les lois de la République et les règles déontologiques les régissant.

2.2.2. Numérisation des données cadastrales

Dans un univers où la technologie met à la disposition de l'homme des moyens nécessaires de gérer plusieurs informations de manière rationnelle, de les répertorier et les découvrir rapidement, source même de fiabilité et garantie de la sécurité foncière, il est impérieux que la politique foncière du gouvernement comporte aussi l'axe de la numérisation pour faciliter le traitement des dossiers.

2.2.3. Vulgarisation du cadre normatif

La sphère congolaise est caractérisée par une multitude des conflits dont nombreux sont fonciers. Pour les éviter et espérer à un développement harmonieux de la République Démocratique du Congo, il est judicieux que les particuliers soient informés de façon permanente et régulière sur les normes régissant la matière foncière en général. Nous disons normes parce qu'il n'y a pas que la loi, en matière foncière, il existe des actes réglementaires qui interviennent.

CONCLUSION

L'élimination des conflits fonciers est source du développement. Cependant pour arriver à l'atteinte de cet objectif, c'est-à-dire le développement, il faut que l'État à travers ses institutions, chacune à ce qui le concerne, pour le législateur d'initier des propositions de lois tendant à la suppression de la confusion sur la dualité foncière et à la détermination des règles limpides aussi adaptées aux enjeux actuels du développement ; pour le gouvernement, de concevoir une politique de gestion sans conflit des affaires foncières. Cela requiert la prise en compte des éléments énoncés dans le corps de cette étude et d'autres déjà avancés par d'autres chercheurs pour une harmonisation complète.

Aussi, le renforcement du contrôle de l'administration foncière et de la sanction des comportements improbables des agents commis à l'administration foncière.

BIBLIOGRAPHIE

I. INSTRUMENTS JURIDIQUES

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que 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, in *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 52^{ème} année, du 05 Février 2011.
2. Code foncier, immobilier et du régime des sûretés (textes légaux et réglementaires coordonnés), in *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 47^{ème} année, du 05 Avril 2006.
3. Décret du 20 Juin 1960 portant mesurage et bornage des terres.
4. Ordonnance N°98 du 13 Mai 1963 portant mesurage et bornage des terres.
5. Décret du 30 Juillet 1888 sur les contrats ou obligations conventionnelles, *B.O.*, 1888.

II. DOCTRINE

➤ Ouvrages et article

1. BOMPAKA NKEYI MAKANYI et ABETEMANI NEGELANI (R.), *Introduction à l'étude de droit en 150 questions et réponses*, Morris ville (Caroline du Nord), Lulu, 2019.
2. KALAMBAY LUMPUNGU (G.), *Droit civil : Régime général des biens*, V.1, 2^{ème} augmentée, Kinshasa, P.U.C, 1998.
3. KANGULUMBA MBAMBI (V.), *Précis de droit civil des biens : Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, T.I., Bruxelles-Kinshasa, Académie Bruylant-Bibliothèque du droit africain, 2007.
4. MULUME ZIHARILWA (J-P.), *Guide pratique d'acquisition d'une concession foncière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ministère des affaires foncières/Secrétariat Général, 2019.
5. PANZU VANGU (G.), « Pratique professionnelle en République Démocratique du Congo », in *Sofia*, Bulgarie, Mai 2015.
6. REBOUL-MAUPIN (N.), *Droit des biens*, 3^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2010.
7. YUMA BIABA, (J-L.), *Manuel de droit administratif général*, Kinshasa, CEDI, 2012.