Image not found or type unknown

L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit des affaires congolais : un cadre juridique attractif et propice aux investisseurs étrangers en RDC

Commentaire article publié le **11/09/2021**, vu **3630 fois**, Auteur : Blog de Freddy BASILA B.

Au seul article 34 de la Constitution de la RD Congo, la sacralité de la propriété privée est instituée à côté de la privation de propriété pour cause d'utilité publique. Contrariété ou complémentarité ?

Tout en instituant et en consacrant la « *sacralité de la propriété privée* » ainsi qu'en encourageant et en veillant à la sécurité des investissements privés, nationaux et étrangers, la loi suprême et fondamentale de la République démocratique du Congo, la Constitution, institue, au même article, la notion de « *privation de propriété pour cause d'utilité publique* » plus connue sous la notion d'« *expropriation pour cause d'utilité publique* »(1). Contrariété ou complémentarité ?

« *C'est l'exception qui confirme la règle* »(2), diront les francophones. Et dans le domaine juridique, il est une situation très fréquente que de rencontrer des exceptions assorties à des règles juridiques ; car bien que la règle de droit soit réputée de son caractère général et absolu, les exceptions constituent des atténuations rendant effective la règle juridique (3). Le régime juridique des exceptions en droit n'étant pas l'objet principal du présent article (4), retour est effectué sur l'expropriation (5).

L'« *expropriation pour cause d'utilité publique* », quid ?

Issue du verbe « *exproprier* », du latin « *ex proprius* » qui signifie étymologiquement « *hors de propriété* », l'expropriation est le fait de priver quelqu'un de sa propriété. Ainsi, si l'appropriation consiste dans l'action de faire de quelque chose sa propriété, l'expropriation consiste dans le fait contraire de s'en retrouver privée.

Juridiquement, l'expropriation est une procédure légale par laquelle un bien quitte le patrimoine d'une personne privée (l'expropriée) pour entrer dans le domaine public (6), le patrimoine de l'État. Elle est une cession forcée, pour des motifs d'utilité publique, de tout ou partie d'immeubles ou de droits réels immobiliers (7).

Il sied de souligner tel qu'affirmé ci-dessus que l'expropriation est une procédure « *légale* », c'est-à-dire prévue et organisée par la loi. Alors, pourquoi une loi régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique ? Répondre à cette interrogation, c'est donner le fondement juridique ayant occasionné l'adoption même de cette loi.

Considérant la disposition constitutionnelle énumérée en introduction du présent article selon laquelle la propriété privée est sacrée ; nul ne peut être « *privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique*

» et moyennant une juste et préalable indemnité octroyée « *dans les conditions fixées par la loi* », la Constitution donne ainsi compétence au législateur de fixer les règles concernant le régime de la propriété des droits (8).

Sur fondement de ces dispositions constitutionnelles, sont notamment en vigueur sur l'étendue du territoire national *la loi 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée en juillet 1980* : texte qui organise particulièrement la manière dont s'acquiert la propriété tant mobilière qu'immobilière en République démocratique du Congo ainsi que *la loi 77-001 du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité* : texte qui organise la procédure par laquelle la propriété d'un bien immobilier appartenant à une personne privée peut lui être retirée au profit de l'État.

Dans le présent article, seul le second texte de loi sera développé et commenté au regard de ses caractères attractif et propice aux investisseurs étrangers en RD Congo dans les lignes qui suivent (9).

Après avoir fourni les définitions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique (10), qui est un « *Investisseur étranger* » en RD Congo ? C'est toute personne physique ou morale (les sociétés par exemple), n'ayant pas la nationalité congolaise et résidant à l'étranger ou ayant son siège social en dehors du territoire congolais et effectuant un investissement direct en RD Congo (11). Plus simplement, c'est un étranger qui décide de faire entrer une somme importante d'argent, des capitaux, afin d'exercer une activité économique sur le territoire national congolais.

Tout en assurant une égale protection en droits tant à l'investisseur étranger qu'au national effectuant la même activité, il arrive exceptionnellement que l'État prenne des mesures d'expropriation vis-à-vis des particuliers sur son territoire et dans le cas sous-examen, l'investisseur étranger.

Comment cette procédure est-elle organisée ? Sur quelles matières peuvent porter les mesures d'expropriation ? Qu'évoque la notion d'utilité publique ? Quelles autorités administratives interviennent tout le long de la procédure d'expropriation ? Quels mécanismes juridiques sont prévus afin de protéger l'investisseur étranger ? Telles sont autant de questions qui forment le développement du présent travail.

Les matières pouvant faire objet de procédure d'expropriation

L'article 1er (12) fournit ainsi une liste limitative des différentes matières, des différents objets sur lesquels peuvent porter les mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique ; il est cité entre autres la propriété immobilière, les droits de créance ayant pour objet l'acquisition ou la jouissance d'immeubles ainsi que les droits de jouissance des communautés locales sur les terres du domaine privé de l'État. Ainsi, un immeuble, une maison appartenant tant à un national qu'à un étranger exerçant une activité économique peut lui être exproprié moyennant une indemnité (13) au profit de l'État.

Expliquant l'utilité publique, l'utilité pour la collectivité sociale, l'article 2 en donne son large contenu allant du domaine de l'économie à celui d'œuvres d'art en passant par la défense militaire et les services publics. Cela suppose que le bien repris par l'État aura une affectation utile à tous, ou à une collectivité déterminée.

Ainsi, l'État congolais peut priver un investisseur étranger se trouvant sur son territoire du droit de propriété dont il est détenteur afin d'affecter celui-ci à une utilité sociale commune. Revenant au Professeur KANGULUMBA, l'expropriation ne concerne que les immeubles et ne peut être réalisée que pour l'intérêt public (14). Ainsi, l'on parle de l'expropriation pour cause d'utilité

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

publique.

Le régime juridique de la procédure d'expropriation

Il s'agit ici de savoir quel est l'acte générateur de la procédure d'expropriation. Vu son utilité, il sied de reprendre la disposition de l'article 5 dans toute sa teneur : "*La procédure d'expropriation a pour origine une décision prononçant l'utilité publique des travaux et ordonnant l'expropriation*." Les autorités administratives compétentes pour décider d'une mesure d'expropriation sont le Commissaire d'État ayant les affaires foncières dans ses attributions (15) par Arrêté ou le Président de la République statuant par Ordonnance dans les conditions telles que précisées dans la loi sous peine de nullité de la procédure d'expropriation... Le commentaire de l'article 24 sur la nullité y reviendra.

Une fois la décision prise, une double condition est exigée quant à la publicité et à la notification de celle-ci en ce que la décision doit être non seulement publiée au Journal officiel mais aussi être signifiée personnellement aux personnes exposées à l'expropriation, martèle l'article 7 avec la seconde figure envisageable prévue à l'article 8 quand il s'agit des terres appartenant aux communautés locales formant ainsi les droits collectifs de jouissance. Quand les personnes exposées à l'expropriation ne peuvent être régulièrement atteintes, c'est-à-dire informées de la procédure d'expropriation ouverte contre elles, il est fait application de l'article 9 dans toute sa teneur.

Dans l'hypothèse où coexistent sur les immeubles à exproprier des droits de location (des locataires vivant dans ces immeubles) ou autres droits non inscrits au certificat d'enregistrement, dans le délai de la loi, le propriétaire de l'immeuble ou le concessionnaire du fond doit aviser les titulaires desdits droits afin que ceux-ci figurent parmi les personnes à indemniser par l'Autorité publique sur fondement de l'article 10.

Une fois la décision d'expropriation notifiée à personne, la loi donne la possibilité à la personne en voie de subir une mesure d'expropriation de formuler réclamations, observations ou accords liés à l'expropriation au Ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions dans le délai d'un mois sous peine de se voir lui être imposées des indemnités forfaitaires sur base des rapports d'expertise tel que prévu aux articles 11 et 12. Cela dit, les effets juridiques découlant de la décision ne s'exécutent pas instantanément sur l'exproprié.

En principe, toutes les formalités développées ci-dessus, dans le cas de figure où celles-ci ont été scrupuleusement respectées devraient aboutir à la procédure régulière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cependant, étant donné que la règle de droit n'est pas toujours parfaite dans son application, des litiges voire des contestations peuvent naître du fait du non-respect de celle-ci. Voilà qui nous conduit à poursuivre l'examen de la loi, objet du présent travail, afin de commenter les recours reconnus au particulier visant à le protéger.

Les recours garantis à l'investisseur étranger face à l'expropriation

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

"*À défaut d'entente amiable*" sont les premiers mots de l'article 13 qui dispose que dans le cas où la proposition de l'Autorité publique ne trouve pas satisfaction dans le chef de la personne privée à exproprier, il revient à « *l'expropriant personne publiqu*e » le droit de saisir le tribunal, mieux le tribunal administratif (17), afin que celui-ci vérifie la régularité de la procédure administrative d'expropriation et procède au règlement des indemnités. Il s'avère ainsi important de relever ici comment l'investisseur étranger est protégé face à la puissance publique et dans la mise enœuvre de la procédure en justice en ce qu'il incombe aux pouvoirs publics de saisir le juge àdéfaut d'entente amiable et non à l'investisseur étranger ; ce qui lui évite les éventuels frais dejustice y afférents.

La phase juridictionnelle du contentieux administratif découlant de l'expropriation pour cause d'utilité publique se trouve être prévue et organisée aux articles 14 à 17 de la loi sous-examen à analyser conjointement avec la loi organique du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Il est ainsi vivement conseillé à ce niveau de procédure à l'investisseur étranger de solliciter le ministère de l'avocat, professionnel en la matière.

Le jugement rendu… Et après ?

La saisine du juge découlant au rendu et au prononcé de la décision fait prendre une toute nouvelle figure à la procédure d'expropriation en ce qu'une fois le jugement rendu, sous réserve d'exercice des voies recours suspensives d'exécution de la décision, l'indemnité due à la personne privée doit être payée avant l'enregistrement de la mutation et au plus tard dans les 4 mois à dater du jugement fixant les indemnités sous peine d'annulation de l'expropriation, sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu. Cette obligation légale prévue à l'article 18 est dans le but de s'assurer que la personne privée soit effectivement désintéressée et ce, dans le meilleur délai bien avant la mise en œuvre de la mutation (18).

Étant donné que la procédure d'expropriation s'effectue à l'initiative et au bénéfice d'une personne publique, l'enregistrement de la mutation qui s'en suit est réalisé sans frais (19) car l'État se confond débiteur et créancier simultanément. Et dans le cas où les charges immobilières d'hypothèque pèsent sur le bien à exproprier, celles-ci sont reportées sur le prix conformément aux prescrits de l'article 293 de la loi 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée à ce jour (20).

L'utilité publique se révélant être une situation de fait à géométrie variable, elle n'est ni figée ni constante en ce qu'elle pourrait ne plus exister vers la fin de la procédure d'expropriation, ce qui entraînerait la non-destination des biens expropriés ; dans pareil cas de figure, l'article 21 dispose qu'un avis prévu à cet effet devra être publié au Journal officiel informant la disposition de l'Administration à les mettre soit en vente soit à les concéder à des tiers. Dans ce droit de reprise, la loi confère particulièrement aux anciens propriétaires ou concessionnaires ou leurs ayants droit un droit de préemption des biens expropriés moyennant leur déclaration expresse dans les trois mois de la publication dudit avis.

À défaut par l'Administration de publier cet avis, les anciens titulaires des droits ou leurs ayant droit peuvent demander la remise desdits biens laquelle sera ordonnée en justice sur déclaration de l'administration de non-destination aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis (21).

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

Au cas où les biens à rétrocéder sont acquis par une toute nouvelle personne, le juge fixera le prix de ceux-ci tandis qu'au cas où ces biens sont acquis par un ancien titulaire des droits, il ne pourra que restituer le montant de l'indemnité reçue ; dans les deux cas, ce sera dans les conditions limitées par le dernier alinéa de l'article 21.

Quant à l'article 23, celui-ci fait bénéficier aux anciens propriétaires ou concessionnaires ou leurs ayants droit d'une exemption de paiement des droits résultant de la reprise de leurs biens expropriés lors de la mutation opérée en vertu de l'article 21.

Que retenir ?

En guise de conclusion, dans le souci de protéger la propriété des biens de la personne privée, droit constitutionnellement sacré de celui-ci, les formalités administratives et judiciaires prévues dans la loi ayant été examinée dans le présent exposé sont prescrites à peine de nullité (22) de la procédure d'expropriation ; cela dit, il incombe totalement à la personne publique de respecter scrupuleusement les conditions de mise en œuvre dans son intégralité de la procédure d'expropriation car le non-respect d'une seule formalité peut être soulevé tant par l'exproprié, l'investisseur étranger, en tout état de la procédure que par le juge et même par l'officier du ministère public afin d'annihiler ladite procédure, car il s'agit d'une nullité absolue (23); tout ceci au grand bénéfice de la personne privée expropriée.

En plus de ceux relevés ci-dessus, le plus grand mérite de cette loi en considération du climat des affaires congolais, aura été de n'avoir pas effectué de distinction entre la personne privée à exproprier : qu'elle soit physique ou morale, qu'elle nationale ou étrangère ou qu'elle soit commerçante ou non et ce au nom du respect du principe phare de l'Organisation mondiale du commerce qu'est la non-discrimination dans son volet relatif au traitement national.

Ainsi développé, voilà de façon précise et circonspecte, les aspects attractifs d'investisseurs et de leurs investissements liés à l'expropriation pour cause d'utilité publique en République démocratique du Congo, qui apportant de l'eau au moulin de l'article 1er de la Constitution, confirment la disposition : « *La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960,* ***un État de droit*** », respectueux des droits qu'il a créés et reconnus aux particuliers, les investisseurs étrangers compris.

Loin de se penser exhaustif quant aux réflexions et commentaires fournis sur le sujet développé, le rédacteur du présent article reste ouvert aux avis et considérations pouvant en résulter.

Kinshasa, le 11 septembre 2021.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Article 34, *Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, in JORDC, 52e année, numéro spécial.*

2. Dans sa version complète : « *L'exception confirme la règle dans les cas non exclus* ». Cette maxime signifie que la présence d'une exception (la violation évidente permise de la règle habituelle) tend à prouver le bien-fondé de la règle générale et à confirmer sa présence.

3. M. TINC, « *Règles, exceptions, paradigmes, transgressions et cohérence du droit : C'est l'exception qui confirme la règle ?* », in Travaux & documents, Université de La Réunion, Faculté des lettres et des sciences humaines, 2012, pp. 134.

4. Lire utilement à ce sujet Mehmet TINC, « *Règles, exceptions, paradigmes, transgressions et cohérence du droit : C'est l'exception qui confirme la règle ?*

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

», sur https://hal.univ-reunion.fr/hal-01913325.

5. La notion d'« *expropriation pour cause d'utilité publique* » est souvent mentionnée sous sa forme elliptique d' « *expropriation* ». Par souci de simplicité, il en sera procédé ainsi dans le présent travail.

6. V. KANGULUMBA Mbambi, *Droit civil les biens,* p. 139.

7. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12ème édition, Paris, Presses Universitaires de France, 2018, p. 954, Verbo : Expropriation.

8. Article 122 point 8, *Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.*

9. À titre historique, il sied de préciser que la Loi du 22 février 1977 sous-examen a abrogé et remplacé le décret du 14 juillet 1956 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

10. À la lecture des 25 dispositions composant la loi sous-examen, toutes analysent de fil en aiguille l'expropriation mais aucune ne la définit ; cela est la caractéristique de la quasi-totalité des textes législatifs congolais d'avant l'an 2000, laissant ainsi la tâche à la jurisprudence et à la doctrine de s'y appesantir et d'enrichir la science juridique de leurs propositions à cet effet.

11. Article 2 point e), *Loi n°004 du 21 février 2002 portant Code des investissements.*

12. Toujours sous-entendre « *de la Loi sous-examen* ».

13. Par indemnité, il faut entendre une somme d'argent destinée à réparer le préjudice, le dommage subi par l'investisseur étranger à l'occasion de l'expropriation de son bien.

14. V. KANGULUMBA Mbambi, Idem, p. 139.

15. Aujourd'hui le Ministre national ayant les affaires foncières dans ses attributions.

16. Article 6, *Loi 77-001 du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

17. Article 104, *Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.*

18. Par mutation, il faut entendre le transfert du bien exproprié du patrimoine de l'investisseur étranger dans celui de l'État.

19. Article 19, *Loi 77-001 du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique*.

20. Article 20, *Idem*.

21. Article 21, *Idem*.

22. Article 24, *Idem*.

23. Pour des informations complètes et détaillées sur le régime juridique des nullités (nullité relative et nullité absolue), lire utilement KALONGO Mbikayi, *Droit civil Tome 1 : Les obligations,* Editions Universitaires Africaines, Collection « Droit et Société », pp. 123 - 136.

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés