

Condamne le prévenu MASHAGIRO à 2 mois des travaux forcés pour la 5ème prévention, à une peine unique de 2 ans des travaux forcés pour la 6ème prévention, à 2 mois des travaux forcés pour la 7ème prévention, à 1 mois des travaux forcés respectivement pour la 8ème et la 10ème préventions, à 2 ans des travaux forcés pour la 11ème prévention, à 6 mois des travaux forcés pour la 13ème prévention, à 1 an des travaux forcés pour la 14ème prévention, à 2 ans des travaux forcés pour la 15ème prévention, à 2 mois des travaux forcés pour la 18ème prévention, à une peine unique de 1 an des travaux forcés pour les 19ème, 20ème, 21ème, 22ème et 23ème préventions, à 7 ans de travaux forcés du chef du détournement de 18.148,47 Z. Et faisant le cumul, le condamne à 16 ans et 10 mois des travaux forcés.

Le condamne en outre à payer à la République du Zaïre à titre de dommages-intérêts d'office, la somme de 41.176.69,90 Z.

Confirme pour le surplus l'arrêt dont appel.

Ordonne main-levée des documents saisis.

Condamne les prévenus NTIKA-NKUMU et MASHAGIRO respectivement aux 2/3 et 1/3 des frais du procès taxés à la somme de cent soixante-quatre zaires soixante makuta.

Ainsi, la Cour suprême de justice a décidé et prononcé à l'audience publique du 13 mars 1979 à laquelle siégeaient les citoyens : BALANDA MIKUI LELIEL, Président, NIEMBA LUBAMBA et KONGOLO TSHILENGU, Juges; en présence de l'Avocat Général de la République, KAFWAYA, Officier du Ministère Public avec l'assistance de MAVINGA-VANGU, Greffier du siège.

COUR SUPREME DE JUSTICE
SECTION ADMINISTRATIVE — MATIERE DE RECOURS
EN ANNULATION

Audience publique du 21 juin 1979

DROITS FONCIERS ET IMMOBILIERS

ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI n° 73/021 du 20 JUILLET 1973 — ACTION EN ANNULATION DES ACTES AYANT PRONONCE LA DECHÉANCE DES DROITS FONCIERS ET IMMOBILIERS AU PROFIT DES ANCIENS TITULAIRES DE CES DROITS — REJET.

A partir de l'entrée en vigueur de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, aucune action en annulation des actes ayant prononcé leur déchéance des droits fonciers et immobiliers n'est admise au profit des anciens titulaires, et ce, conformément à l'article 394 de ladite loi.

ARRET (R.A. 32)

*En cause : BENATAR Joseph Elie, demandeur en annulation,
Contre : République du Zaïre, prise en la personne de Commissaire d'Etat
aux affaires foncières, défenderesse en annulation.*

Vu l'article de dépôt — R.A. 32 du dix-neuf avril mil neuf cent soixante-dix-huit dont les dispositifs sont les suivants :

« 1°/ — Ordonne que soient déposés au greffe le dossier de la cause et le rapport du Procureur Général de la République.

2°/ — Réserve les frais d'instance. »

Vu la notification de cet arrêt au citoyen Procureur Général de la République en date du sept août, à la République du Zaïre, prise en la personne du Commissaire d'Etat aux Affaires Foncières, le 11 août et à Monsieur BENATAR Joseph Elie, le 18 décembre 1978 par les exploits respectifs des huissiers MBOYO, BABUIKA et NTAMBWE, tous de la Cour suprême de justice;

Vu la fixation de l'affaire à l'audience publique du mercredi quatorze mars mil neuf cent soixante-dix-neuf suivant l'ordonnance du trente et un janvier mil neuf cent soixante-dix-neuf du Président de la Cour suprême de justice;

Vu la notification de cette ordonnance de fixation d'audience à Monsieur BENATAR Joseph Elie, au Procureur Général de la République, à la République du Zaïre, prise en la personne du citoyen Commissaire d'Etat aux Affaires Foncières à Kinshasa et, au Président du Conseil Judiciaire par les exploits séparés de l'huissier LUNGWA MAYAMONA de la Cour suprême de justice en date du six février mil neuf cent soixante-dix-neuf;

Vu l'appel de la cause à cette audience publique à laquelle les parties demanderesse et défenderesse n'ont pas été représentées quoique régulièrement notifiées;

Où le Ministère Public, représenté par le citoyen MWEPU MIBANGA, Avocat Général de la République en ses avis tendant à ce qu'il plaise à la Cour, confirmer son rapport du vingt-cinq mai 1900-soixante-dix-sept; Sur quoi, la Cour prit la cause en délibéré pour rendre à l'audience publique de ce jour l'arrêt suivant :

Par sa requête reçue au greffe de la Cour suprême de justice le deux janvier mil neuf cent soixante-treize, Monsieur BENATAR Joseph Elie sollicite l'annulation de l'arrêté ministériel n° 0353 du 2 octobre 1970 par lequel le Commissaire d'Etat aux Affaires Foncières prononça sa déchéance des droits fonciers et immobiliers sur l'immeuble sis 3493 dans la zone et ville de Lubumbashi et enregistré le deux juin 1900-cinquante-huit à la conservation des titres fonciers sous le n° Vol. D. 158, folio 43.

Mais la Cour constate qu'en vertu des dispositions de l'article 394 de la loi foncière n° 73/021 du 20 juillet 1973, elle ne peut examiner cette requête.

En effet, aux termes de l'article précité, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi, en l'occurrence le 20 juillet 1973, aucune action en annulation des actes ayant prononcé la déchéance des droits fonciers et immobiliers n'est admise au profit des anciens titulaires de ces droits.

C'est pourquoi,

La Cour suprême de justice, section administrative, siégeant en annulation :

1°/ — Rejette la demande de Monsieur BENATAR Joseph Elie;

2°/ — Condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé à l'audience publique du mercredi vingt et un mars 1900-soixante-dix-neuf à laquelle siégeaient les juges suivants : Vice-Présidents, BALANDA MIKUIN LELIEL et MUTOMBO-KABELU et juge LIKUMA KASONGO, avec le concours de l'Officier du Ministère Public représenté par l'Avocat général de la République WASSO LUKUMBIA, avec l'assistance de WANI MANDULU, Greffier du siège.

NOTE JURIDIQUE du Citoyen MUTOMBO KABELU,
Vice-Président C.S.J., Rapporteur.

EN CAUSE : BENATAR Joseph Elie contre REPUBLIQUE DU ZAIRE

Recevabilité :

L'acte entrepris qui est en l'espèce l'arrêté ministériel n° 0353/CAB/MAF/70 du 2 octobre 1970 a été publié au journal officiel du 15 janvier et du 15 septembre 1971 (Moniteur Congolais n° 2 du 15 janvier 1971, p. 77, Moniteur Congolais n° 18 du 15 septembre 1971, p. 856).

Le requérant affirme dans ses conclusions n'avoir en connaissance de l'arrêté attaqué que le 4 avril 1972, jour où il introduisit immédiatement sa réclamation auprès du ministre (Commissaire d'Etat) compétent pour le voir rapporter son acte.

Il est constant que du 15 janvier 1971 (jour de la publication officielle de l'arrêté ministériel visé) au 4 avril 1972, (jour d'introduction de la réclamation) il s'est écoulé environ 15 mois.

Mais, aux termes de l'article 89 de la loi sur la procédure devant la Cour Suprême de Justice « aucune requête en annulation n'est recevable si le requérant n'a pas, au préalable introduit dans les *deux mois* qui suivent la date de la publication officielle ou de la notification à lui faite personnellement de l'acte entrepris, une réclamation auprès de l'autorité compétente tendant à voir rapporter ou modifier cet acte ».

Il s'en suit que la réclamation préalable à la requête de BENATAR Joseph Elie étant introduite 15 mois après la publication de l'arrêté attaqué, c'est-à-dire,

largement en dehors du délai de deux mois exigé par la loi, sa requête est irrecevable pour cause de tardiveté.

Sans qu'il soit besoin d'examiner au fond, les conclusions du demandeur et du parquet général, nous concluons au rejet de la requête présentée.

APPENDICE

Au cours de notre étude juridique, il nous a paru inopérant et même surabondant de recourir aux dispositions de la loi foncière (Loi n° 021 du 20 juillet 1973 sur le Régime Général des Biens).

Mais à titre doctrinal et pour fixer la jurisprudence de la Cour suprême sur les contestations foncières qui surgiront dans l'avenir, nous avons jugé capital de reposer le problème de l'application des dispositions des articles 392 et 394 de la loi foncière, dispositions auxquelles le Ministère Public a recouru à tort, à notre avis, pour conclure à l'irrecevabilité de la requête en annulation soumise à l'examen de la Cour par le sieur BENATAR Joseph Elie.

Voici le contenu de ces articles :

Article 392 : « Tous les droits fonciers et immobiliers qui ont fait retour à l'Etat en vertu d'une disposition légale ou réglementaire prise en application de l'ordonnance n° 66/343 du 7 juin 1966 et de la loi n° 71/009 du 31 décembre 1971 et de leurs mesures d'exécution, font définitivement partie du domaine privé de l'Etat ».

Article 394 : « A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, aucune action en annulation des actes ayant prononcé la déchéance des droits fonciers et immobiliers ne sera admise au profit des anciens titulaires de ces droits ».

C'est ce dernier article qui écarte tout contrôle du juge administratif sur les actes (même pris en violation de la loi) de l'Exécutif qui nous préoccupe à cause des conséquences fâcheuses et de l'énervement de certains principes fondamentaux du droit qu'il entraînera plus tard.

Car l'on sait d'une part que dans son discours devant le 2è. Congrès ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution le 25 novembre 1977, le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République avait proné le « principe de la légalité », et que d'autre part, les titulaires du département des affaires foncières ont une propension à prendre abusivement des arrêtés déclarant abandonnés et acquis au domaine de l'Etat, les biens immobiliers appartenant à des particuliers et qui ne remplissent aucune des conditions d'abandon.

1. Question :

Comment la Cour suprême qui est le dernier refuge des justiciables va-t-elle trancher ces innombrables conflits et assurer ainsi la paix judiciaire ?

Avant de répondre à cette question en proposant la solution logique et juste qui résulte de nos recherches, il importe d'abord de préciser que ce problème :

1. — n'est pas nouveau parce qu'il a déjà été examiné superficiellement à l'occasion de l'affaire civile R.C. n° 93 en cause AMADEU GONCALVES contre BOKOMO, SOARES Manuel et GARCIA ANTONIO et dont le conseiller OKITAKULA DJAMBAKOTE a été rapporteur.
2. — ne s'applique pas à la cause R.A. 32 sous examen, comme a cru le faire le Ministère public, étant donné que cette cause a été introduite le 2 janvier 1973, donc avant la date du 20 juillet 1973 qui marque l'entrée en vigueur de l'article 394 de la loi foncière.

* * *

2. Solution proposée :

En disposant en son article 394 « qu'à partir de son entrée en vigueur, aucune action en annulation des actes ayant prononcé la déchéance des droits fonciers et immobiliers ne sera admise au profit des anciens titulaires de ces droits », la loi sur le Régime Général des Biens, tant qu'elle n'est pas abrogée, a pour effet de supprimer le recours en annulation qui est ouvert au titulaire des droits fonciers devant la section administrative de la Cour suprême de Justice par l'article 157 de l'ordonnance-loi n° 68/248 du 10 juillet 1968, portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Mais il est un principe général du droit établi unanimement tant par la doctrine que par la jurisprudence selon lequel « tous les actes de l'administration doivent être soumis au contrôle juridictionnel. Ce principe a été posé pour la première fois en France par la décision du Ministre de l'Agriculture contre Dame Lamotte (C.E. 17 février 1950, R.D.P. 1951,478) selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité. Et « l'existence du contentieux de la légalité » est présentée parmi les principes dont l'importance est la plus grande (cfr. Odent, Contentieux administratif, 1957-1958. Les Cours de Droit, p. 848; C.E. 24 nov. 1961 D.P. 1952, p. 424) et dont la reconnaissance comme règle de droit est indispensable pour compléter le cadre juridique dans lequel doit évoluer la nation étant donné les institutions politiques et économiques qui sont les siennes et dont la violation a les mêmes conséquences que la violation d'une loi écrite.

D'autres auteurs affirment même que c'est leur caractère constitutionnel (et non la référence au principe de légalité strictu sensu) qui permet d'expliquer pourquoi les principes généraux du droit doivent être respectés aussi bien par les lois que par les actes de l'exécutif (Note de Michel Fromont sub. C.E. 24 novembre 1961, D.P. 1962, p. 424).

Ainsi l'article 394 critiqué et les actes pris par l'Administration (arrêtés) pour son exécution sont anticonstitutionnels parce qu'ils sont en contradiction avec un principe général du droit qui a un caractère constitutionnel.

Dans l'espèce sous examen, le principe (général) de la soumission des actes administratifs au contrôle du juge joue en fait tant à l'encontre de la loi foncière (art.

394) que de l'arrêté pris en vertu de cette loi. Et comme la seule différence qui oppose le régime juridique de la loi et celui de l'arrêté concerne les pouvoirs du juge il s'ensuivra que ce dernier :

— ne pourra pas déclarer nulles les dispositions de l'article 394 de la loi foncière, mais il est obligé de l'interpréter restrictivement en déclarant (comme l'a fait le Conseil d'Etat Français) que la loi foncière du 20 juillet 1973 n'avait pas pu porter atteinte à ce principe en l'absence d'une volonté clairement manifestée, et qu'elle n'avait pas entendu conférer au gouvernement le pouvoir de soustraire certains de ses actes à tout contrôle juridictionnel ».

— le juge peut, contrairement aux dispositions de l'article 394 susvisé, annuler pour excès de pouvoir tout acte administratif ayant prononcé la déchéance des droits fonciers ou immobiliers.

En conclusion, la possibilité d'attaquer tout acte administratif par voie de recours pour excès de pouvoir est un principe général de droit qui oblige à interpréter restrictivement l'article 394 de la loi foncière.

Voici les observations de R. Cassin et M. Waline sur l'étendue du recours pour excès de pouvoir in « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative » Sirey, 1974, pp. 337 et ss).

« En l'espèce, la volonté du législateur ne pouvait faire aucun doute, puisque l'article 4 de la loi du 23 mai 1943 disposait : « l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire »

La haute juridiction n'en a pas moins considéré que ce texte ne pouvait avoir pour effet d'exclure ce recours destiné à « assurer conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

Cette jurisprudence hardie, qui fait du recours pour excès de pouvoir un instrument général du contrôle de la légalité, que seule une loi tout à fait expresse peut exclure, a été confirmée plusieurs fois depuis lors. Il en résulte, notamment, que le Gouvernement ne peut, ni dans l'exercice du pouvoir réglementaire autonome qu'il tient de l'article 37 de la Constitution, ni dans celui du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 38, soustraire certains de ces actes à tout contrôle juridictionnel, soit en écartant le recours pour excès de pouvoir soit en prononçant la validation de certaines décisions administratives ».

« La jurisprudence Dame Lamotte se révèle ainsi être une sauvegarde du contrôle de la légalité contre la tentation que pourrait avoir le Gouvernement de limiter ce contrôle grâce à son pouvoir réglementaire élargi.

Le Conseil d'Etat a adopté les mêmes solutions pour le recours en cassation. Une loi disposait que la décision de la juridiction administrative en cause (jury d'honneur « n'est susceptible d'aucun recours », mais le Conseil d'Etat a estimé que « l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée en l'absence d'une volonté contraire, clairement manifestée par les auteurs de cette disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat » (7 février 1947, d'Aillières). Il a annulé une ordonnance prise en vertu d'une loi d'habilitation et instituant une Cour militaire de justice, pour le motif qu'elle excluait toute possibilité de recours en cassation (19 oct. 1962, Canal *).

Le Conseil d'Etat statue en ces matières, sinon *contra legem*, du moins *praeter legem*. Sauf dans le cas où l'auteur du texte a exprimé formellement, en termes exprès, sa volonté d'exclure tout recours, le juge administratif tient peu compte de « l'intention » — au sens psychologique du terme — du législateur : lorsqu'un texte est clair par lui-même, le Conseil d'Etat se borne à l'appliquer; s'il laisse place à un doute, il préférera l'interpréter en fonction de sa propre jurisprudence et des principes généraux du droit; il est exceptionnel que le Conseil d'Etat se réfère aux travaux préparatoires.

On pourrait presque dire qu'il détermine lui-même « l'intention du législateur ».

COUR SUPREME DE JUSTICE
SECTION ADMINISTRATIVE — ANNULLATION

Audience publique du 28 mars 1979

**RECOURS EN ANNULLATION — ARRET AVANT FAIRE DROIT
PREUVE DE LA QUALITE D'AGIR EN JUSTICE
NON RAPPORTEE — IRRECEVABILITE D'OFFICE — MOYEN D'ORDRE PUBLIC.**

Vu que les requérants n'ont pu apporter la preuve de leur qualité d'agir en justice demandée par un arrêt avant faire droit, leur recours en annulation doit être déclaré d'office irrecevable, le moyen pris de l'absence de preuve de qualité d'agir en justice étant d'ordre public.

ARRET (R.A. 25)

*En cause : EGLISE EVANGELIQUE DU MAYUMBE NIANGA,
requérante en annulation*

*Contre : LA REPUBLIQUE DU ZAIRE,
défenderesse en annulation.*

Vu l'arrêt de dépôt du dix-huit mars mil neuf cent soixante-dix-huit dont le dispositif est le suivant :

« La Cour Suprême de Justice, section administrative,

1) — Ordonne que soient déposés le dossier ainsi que le rapport du Ministère public;

2) — Ne se prononce pas encore pour le moment sur les frais. »

Vu la notification de cet arrêt à l'Eglise Evangélique du Mayumbe et au Président du Conseil Judiciaire par les exploits séparés de l'huissier SUMAMAILI MAFUTALA de la Cour suprême de Justice respectivement en date du vingt-quatre mai et neuf juin mil neuf cent soixante-dix-huit;

Vu la notification de cet arrêt au Procureur Général de la République en date du vingt-cinq janvier mil neuf cent soixante-dix-neuf par l'exploit de l'huissier NTAMBWE KAMBAJA de la Cour suprême de Justice;