

LES CONSTRUCTIONS ANARCHIQUES DANS LA VILLE DE KINSHASA : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Par

Giresse KIMVUIDI VELA

Apprenant en DES à l'Université de Kinshasa
Chef des Travaux à l'Université Kongo
Avocat au Barreau du Kongo Central

RÉSUMÉ

En faisant un état des lieux de la ville de Kinshasa, il est possible d'observer des violations flagrantes de normes d'urbanisme. De telles transgressions consistent notamment en l'inobservance des normes relatives au permis de construire, en l'empiètement des servitudes ainsi qu'en des constructions sur les espaces non aedificandi ou non altollendi. Parmi les causes les plus importantes des constructions anarchiques dans la ville de Kinshasa, l'on peut relever le manque des plans d'urbanisme à jour, l'immixtion des privés dans la gestion foncière, et l'inefficacité fonctionnelle des services de l'Etat attirés en matière d'urbanisme. Ceux-ci inhibant les efforts de planification urbaine, engendrent des problèmes environnementaux, d'assainissement et d'équipement. Ce diagnostic malheureux et criant impose, de repenser la ville par une planification urbaine reposant sur une série des réponses novatrices aux besoins et aspirations des Kinois. Ces réponses ne peuvent se concrétiser que si la ville est non seulement dotée des plans et d'outils d'urbanisme adaptés au contexte local, mais aussi si une réelle politique de logement est mise en place par les pouvoirs publics.

Mots-clés : Anarchique, constructions, empiètement, aedificandi, permis, plans, logement, urbaine, urbanisme, servitudes

ABSTRACT

The state of the City of Kinshasa reports on the flagrant violations of urban planning standards resulting in particular from the observance of building permit standards the encroachment of easements as well as constructions on spaces non aedificandi or not altollendi. Among the most important causes of anarchic constructions in the city of Kinshasa, we can note the lack of upto-date urban planning plans, the interference of the private in the land management as well as the functional inefficiency of the services of the state attracted in urban planning. These anarchic constructions, inhabiting the efforts of urban planning, cause environmental problems, sanitation and equipment. This unfortunate and agent diagnosis, the appropriate solution would be to rethink the city through urban planning reposed on a series of innovative responses to the needs and aspirations of « Kinois »- the Kinshasa inhabitants. These answers can

oly be concretized if the city is not only equipped with planning plans and tools adapted to the local context, but also if effectively a real housing policy is put by the public power.

Keywords: *Anarchic, constructions, encroachment, aedificandi, permit, plans, housing, urban, urbanism, easements.*

INTRODUCTION

La croissance démographique de Kinshasa observée depuis des décennies a entraîné un développement considérable de la ville et une prolifération non systématisée des constructions. Il en résulte un déséquilibre fondamental dans la répartition des fonctions urbaines et une inadéquation de la ville aux besoins de ses habitants. Cette situation influe sur la gestion de l'habitat urbain. Ainsi, l'on assiste à une opposition de fait entre une ville équipée et une ville qui ne l'est pas, ce qui traduit spatialement un clivage social¹.

Comme dans plusieurs villes d'Afrique au sud du Sahara, l'accès au sol à Kinshasa passe par l'usage privatif. La construction est le mode dominant d'appropriation du sol et le moteur de l'urbanisation. Cette pratique a des conséquences sur l'urbanisation de la ville, car en voulant marquer de sa présence sur terrain, l'occupant s'implante de manière anarchique, et les constructions se réalisent en violation des normes urbanistiques.

A ce jour, les constructions dans la ville de Kinshasa font partie des questions brûlantes. Comme pour les autres sujets d'actualité, les avis, en la matière, s'opposent souvent radicalement. Si, dans l'ensemble, l'on peut constater une reconnaissance unanime des réalisations de la technique en ce qui concerne les belles constructions et la mise en valeur judicieuse des terrains à bâtir, on doit en revanche signaler une réprobation presque unanime, et qui tourne au mépris et à la dérision des échecs de l'urbanisme par des constructions dites anarchiques. Ainsi, l'urbanisation récente de la ville de Kinshasa se construit de bric et de broc au gré de la conjoncture, tantôt sans cohésion, tantôt en empiétant, à dessein ou par ignorance, certaines règles en la matière.

En effet, les constructions actuelles de la ville de Kinshasa engendrent des problèmes importants imposant aux pouvoirs publics un certain nombre d'actions spécifiques. Une des premières actions à engager, et qui devrait être maintenue en permanence, consisterait à planifier le développement urbain. Cette prérogative de l'Etat se rapporte directement à la mise en valeur du sol et aux constructions édifiées sur celui-ci. Cela appelle à la réorganisation urbaine de la ville de Kinshasa. Ainsi, la présente réflexion se propose-t-elle de présenter des solutions idoines (II). Mais avant tout, il convient de faire un état des lieux des constructions érigées en violation des normes *urbano-foncieres dans la ville de Kinshasa (I)*.

¹ BEAU, *Kinshasa : Plan local*, Notes préliminaires, 1975, p. 1.

I. L'ÉTAT DES LIEUX DES CONSTRUCTIONS ANARCHIQUES

Suite à la pression démographique, les constructions anarchiques se prolifèrent partout dans la ville de Kinshasa. Les gens n'hésitent pas de construire au mépris de normes urbanistiques. Cette situation tirée de nos constats observés sur terrain appert un diagnostic identifiant les causes ainsi que les conséquences des constructions anarchiques dans la ville Kinshasa.

1.1. Constats sur les constructions anarchiques à Kinshasa

Vu l'étendue de notre champs d'étude, il n'a pas été possible de faire un constat tous azimut. En effet, seules que certaines institutions ont été prises comme unités de mesure de violation des normes urbanistiques et des constructibilités. Au titre de ces violations, nous avons relevé l'inobservance des normes relatives au permis de construire, l'empiètement des servitudes ainsi que les constructions sur les espaces *non aedificandi* ou *non altollendi*.

1.1.1. L'inobservance des normes relatives au permis de construire

Partout dans la ville de Kinshasa, on construit, on reconstruit, on démolit et on modifie, généralement, sans le permis de construire.

Dans le cadre de nos enquêtes, nous nous sommes intéressés aux problèmes suivants : à la compétence en matière d'octroi de permis de construire, au nombre de permis que livre la ville et au nombre des travaux arrêtés pour irrégularité de au défaut du permis de construire par an ; aux plans d'urbanisme dont se sert l'administration pour octroyer des permis de construire ; au titre foncier que les requérants des permis présentent pour solliciter ces derniers ; à l'effectivité du travail de la commission censée étudier les demandes de permis de construire ainsi que au respect de l'obligation d'affichage. D'ores et déjà, il y a lieu de signaler que les réponses aux problèmes ainsi relevés semblent non conforme aux normes en la matière.

1.1.1.1. De la compétence en matière d'octroi de permis de construire

Conformément à l'article 4 de l'Arrêté Ministériel n°CAB/MIN-UH/023/2018 du 31 mai 2018, l'autorité chargée de délivrer des permis de construire varie selon l'importance du projet. En effet, le Secrétariat Général de l'Urbanisme et l'Habit est compétent pour tout immeuble à usage non résidentiel et pour les immeubles résidentiels de plus de deux étages, et le Chef de Division urbaine ou provincial est compétent pour tout immeuble à usage résidentiel de deux étages au maximum.

Cependant, considérant que, - sur terrain, - tous les bâtiments pour lesquels les permis de construire sont demandés sont des bâtiments de plusieurs niveaux, cela entraîne un conflit de compétence et une difficulté de gestion dans la mesure où la vision du territoire urbain n'est pas toujours partagée entre les deux hiérarchies (le pouvoir provincial et national). Nous estimons

ainsi, à la lumière du rapport SOSAK², que cette compétence partagée entre le pouvoir provincial et national pose sans conteste une difficulté de gestion du territoire corrélée à la superposition de législations différentes et au risque de vision non partagée du développement du territoire urbain.

1.1.1.2. Le faible nombre des permis délivrés

Le nombre de permis que la ville délivre par an est relativement insignifiant au regard de l'étendue et de la manière dont les constructions pullulent dans la ville. L'on peut, pour ce faire, être tenté de dire que les permis de construire ne sont sollicités et octroyés que pour les constructions en hauteur, et particulièrement dans les grandes artères ou avenues. Ainsi, au vu de ce constat, nous réalisons l'efficacité des agents de l'urbanisme sur terrain.

1.1.1.3. Les plans d'urbanisme servant de repère pour l'octroi du permis de construire

La Division urbaine manque de documents de référence normatifs car, bien que caduques et même jamais pratiqués, ceux de 1967 et 1975 continuent de faire office des documents de référence. Pourtant, l'extension de la ville n'a pas de commune mesure avec ces derniers. Or, à l'absence des plans à jour, comme outils de contrôle et de validation de la conformité des travaux de construction, le permis de construire n'est relégué qu'à un simple instrument financier.

1.1.1.4. Le titre foncier exigé pour la sollicitation du permis de construire

Il est mal aisé que le permis de construire soit octroyé par un simple acte de vente ou une fiche parcellaire, comme il est de pratique récurrente à Kinshasa. En effet, nonobstant leur malléabilité, lesdits titres ne présentent pas la situation réelle du terrain à construire. A notre humble avis, seuls les titres régulièrement obtenus aux affaires foncières devront permettre le contrôle de certaines normes urbanistiques (lotissement, emprise ou servitude). Autrement dit, les requérants qui sollicitent le permis de construire devront présenter un titre foncier (définitif ou provisoire).

1.1.1.5. La question de l'effectivité de la Commission technique d'analyse des permis de construire

Lorsque le dossier est complet, il est soumis à la Commission urbaine des permis de construire tel que repris aux articles 5 et 6 de l'Arrêté Ministériel n°CAB/MIN-UH/023/2018 précité. Il se fait que cette Commission n'est que de nom dans la mesure où sa composition pluridisciplinaire et interministérielle constitue un facteur non négligeable de son blocage. Elle n'a donc jamais fonctionné, car il n'est pas évident de réunir régulièrement une dizaine des personnes évoluant dans les différents cabinets ministériels et d'autres institutions.

² Groupe Huit/Arter, *Schéma d'orientation stratégique de l'agglomération Kinois et plan particulier d'aménagement de la Zone nord de la ville : Diagnostic consolidé et orientation*, Décembre 2013, p. 180

1.1.1.6. Le respect de l'obligation d'affichage

Compte tenu de l'intérêt pour les tiers, certaines mesures de publicité du permis de construire ont été prévues pour toucher le grand nombre de personnes.³ Malheureusement, cette obligation d'affichage n'est même pas respectée. Cela a été observé lors de nos enquêtes dans la commune de Lingwala. En effet, sur 71 chantiers en construction, seuls deux chantiers (d'immeubles à niveaux), se trouvant respectivement sur le croisement Kasongo-lunda (croisement 24 novembre) et sur l'avenue Bukama, ont affiché les permis de construire délivrés, dans le respect des règles de l'art.

1.1.2. Le non-respect des servitudes foncières

L'utilisation de la servitude d'urbanisme comme instrument d'aménagement du territoire est très répandue, que ce soit lors de l'établissement d'un plan d'aménagement, que ce soit par le biais du permis de construire, ou encore à l'occasion de la rédaction d'un règlement de bâtisse.⁴ Et, à Kinshasa, le non-respect des servitudes d'utilité publique est le plus important. Néanmoins, les violations des règles sur les servitudes d'utilité privée ne peuvent passer inaperçues.

1.1.2.1. Le non-respect des servitudes d'utilité publique

Le non-respect des servitudes d'utilité publique s'observe en termes d'empiètement des emprises publiques et de violation de servitude aéronautique de dégagement.

1.1.2.1.1. Les empiètements des emprises publiques

Dans la ville de Kinshasa, il est possible de constater une évolution croissante d'occupation des emprises publiques, et ce, à tous les niveaux. Cependant, pour des raisons d'efficacité, nous avons sélectionné les plus usuels, touchant principalement sur les périmètres réservés au bon fonctionnement des services publics, sur les emprises de la voirie ainsi que sur les emprises des cimetières.

1.1.2.1.1.1. Les empiètements des périmètres réservés au bon fonctionnement des services publics

Les empiètements sur les périmètres réservés au bon fonctionnement des services publics touchant le périmètre de captage d'eau de Régideso (Régie de distribution d'eau) et les emprises de la SNEL (Société nationale d'électricité).

³ Il ressort de l'article 36 de l'Arrêté Ministériel n°CAB/MIN-UH/023/2018, l'obligation d'affichage, à l'aide d'une pancarte apposée de façon très lisible sur la clôture du chantier, pendant toute la durée des travaux. La pancarte doit mentionner de façon lisible le numéro d'ordre et la date d'octroi du permis de construire ainsi que le nom de la personne physique ou morale à laquelle le permis de construire a été délivré. Ces instructions seront faites en lettres de 12 cm de hauteur.

⁴ J. HOEFFLER et F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes*, Bruylant, Bruxelles, 1978, p. 103.

1.1.2.1.1.1. Les empiètements des périmètres de captage d'eau de la Régideso

La Régideso dans la ville de Kinshasa a deux installations de captage d'eau : Kinsuka et Ndjili. Si le site de Kinsuka est relativement éloigné des constructions sur le périmètre de captage de 100 mètres, tel n'est pas le cas pour le site de Ndjili. Ce dernier est sauvagement pollué, à telle enseigne que les constructions résidentielles se trouvent à moins de 15 m du site.

1.1.2.1.1.1.2. L'empiètement des emprises de la SNEL

Dans la quasi-totalité des quartiers de la ville, il ne manque point des sites ou des emprises réservées à la SNEL qui soient irrégulièrement affectés à une occupation domiciliaire, à une activité marchande, sans la moindre inquiétude de la part des occupants et du danger qui les guette en permanence. Généralement, les habitants ne trouvent pas d'inconvénients que leurs maisons soient en dessous de la ligne haute tension (voire le nombre très considérable des constructions qui jouxtent les pylônes électriques).

1.1.2.1.1.2. L'empiètement des emprises de la voirie

Les empiètements des emprises de la voirie sont observés tant sur les routes publiques que tout au long du chemin de fer.

1.1.2.1.1.2.1. Les empiètements des emprises de la route d'intérêt public

Si les grandes artères de la ville sont relativement épargnées des empiètements sur les emprises de route, dans les quartiers populaires (les zones d'extension ou les anciennes cités planifiées), les voiries y sont presque inexistantes et le non-respect du plan d'alignement explique que certaines rues serpentes entre les constructions se terminent par des impasses, et d'autres se fauillent entre les habitations. Pire encore, certaines constructions sont faites sur les espaces verts, sur les égouts et des caniveaux, réduisant ainsi la capacité d'évacuation des eaux pendant les grandes pluies. Dans d'autres coins de la ville, les voies d'accès au tracé sinueux sont difficilement praticables.

1.1.2.1.1.2.2. Les empiètements des emprises du chemin de fer

L'on ne peut observer qu'avec inquiétude comment les constructions anarchiques pullulent le long du rail de l'aéroport international de N'djili jusqu'à la gare centrale, mettant ainsi à mal le plan d'aménagement de rail.⁵ Il s'agit d'un spectacle déplorable devenu presque un phénomène malsain, mais toléré à dessein.⁶

⁵ Plusieurs sites de la SCTP sont envahis par les inciviques. L'on peut citer à cet effet le site célèbre de Pakadjuma, SOCOPAO 1 et 2 (Limete), Kingabua-Uzam (Lingwala), Ndolo-Beau-Marché (Barumbu) ainsi que les marchés pirates logeant la voie ferrée (Kinshasa).

⁶ A lire dans ce sens, Le potentiel, *Congo-Kinshasa : urbanisation et construction anarchique le long de la voie ferrée*, ACP, juillet 2005.

1.1.2.1.1.3. L'empiètement des emprises de cimetières

Jadis réservés aux morts et objet de respect, d'entretien régulier et de protection tous azimuts, les cimetières sont de nos jours en proie à une gestion peu responsable de la part des pouvoirs publics. A Kinshasa, tout comme dans d'autres villes de la RDC, l'on assiste à la transformation de bon nombre de cimetières non désaffectés en des lieux d'habitation, frisant la profanation de ces sites.⁷ Ce constat désastreux n'a pas épargné les cimetières de Kinsuka, Kimbanseke et Kintambo.⁸

1.1.2.1.2. La violation des servitudes aéronautiques de dégagement

La situation est plus alarmante, nous l'avons relevé, à l'aéroport de Ndolo.⁹ En effet, la piste dudit aéroport, qui mesurait 2.300 mètres de longueur, a été amputée de 700 mètres par des constructions anarchiques : envahissement du marché «Zikida»¹⁰ et les constructions (magasins, banques et certaines constructions en hauteur).

1.1.2.2. Le non-respect des servitudes d'utilité privée : la violation de la servitude de distance légale

La sagesse naturelle nous dit qu'il faut savoir garder ses distances. Les contraintes du voisinage s'ordonnent autour, entre autres, du respect des distances légales entre deux ou plusieurs constructions voisines. Comme l'ont affirmé F. Terre et P. Simler¹¹, le voisinage peut être source de heurts, de dommages, de nuisances, ils peuvent aussi engendrer la discorde entre voisins. Ce qui est souvent vérifié dans les relations humaines, l'est aussi quant aux distances à maintenir entre certains biens, afin de faciliter le voisinage et de favoriser l'harmonie dans la cité.

Malheureusement, avec le phénomène « Kata Kata »¹², l'on constate dans presque toute la ville de Kinshasa, et plus particulièrement dans les quartiers de haut standing et dans les cités planifiées, les particuliers morceler leurs parcelles dans la moindre surface. Par conséquent, les acheteurs ou acquéreurs, tenant à capitaliser les petites surfaces acquises, se retrouvent dans l'obligation de construire en hauteur, violant les règles des distances légales.

⁷ R. EKONGO NDEMBA, « Des cimetières lotis à Kisangani : exemple d'un débat occulte sur la gestion des espaces publics en RDC », in *Afrique et développement*, Vol. XXXV, n°4, 2010, pp. 179-193.

⁸ Administrativement fermés, mais l'on peut percevoir dans leur enceinte des constructions et des maisons habitées copartagées de l'espace avec des tombeaux.

⁹ Déjà par nature, le site obligerait que les constructions respectent la servitude aéronautique de dégagement devant assurer la sécurité de la circulation des aéronefs.

¹⁰ Ici l'on peut relever une distance de moins de 100 mètres entre les derniers vendeurs ou magasin et la clôture de l'aéroport.

¹¹ TERRE F. et P. SIMLER, *Droit des biens*, 9^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2016, p. 241.

¹² Les morcellements des parcelles, initialement de quatre ou cinq ares, à de petits lopins d'un are.

1.1.3. Les constructions sur des espaces non *aedificandi*

Les constructions sur les espaces non *aedificandi* sont très nombreuses. Celles qui constituent les plus grands dangers se trouvent sur les lits de rivières, sur les pentes de plus de 20% et sur les constructions dans les périmètres *non altollendi*.

1.1.3.1. Les constructions sur les lits de rivières

A Kinshasa, on compte plusieurs quartiers construits le long ou à bord des rivières. Presque toutes les berges de cours d'eau sont aujourd'hui occupées par des constructions anarchiques. L'on assiste actuellement au rétrécissement progressif des lits de rivières.¹³ Chose étonnante, même dans les quartiers de haut *standing*, l'on observe des constructions à moins de 100 m des rives.

1.1.3.2. Les constructions sur des fortes pentes de plus de 20%

Déjà à cause du relief, de la nature des sols et des fortes pentes, les collines kinoises sont très sensibles aux problèmes environnementaux. Curieusement, dans beaucoup de communes, et particulièrement dans les communes collinaires (Mont-Ngafula, Selembao, Lemba, etc.), les populations construisent sur des fortes pentes de plus de 20%¹⁴, voire sur les érosions, avec tous les risques y afférents.

1.1.3.3. La violation des périmètres non *altollendi*

La vue aérienne de la ville de Kinshasa, pousse à affirmer que celle-ci se construit au gré des avoirs des constructeurs alors qu'au regard de certaines normes d'urbanismes la ville ne se construit pas selon le bon vouloir des particuliers, mais plutôt selon les plans d'aménagement, qui peuvent réguler la hauteur des immeubles d'une commune à une autre ou d'un quartier à un autre.¹⁵

1.2. Les causes et conséquences des constructions anarchiques à Kinshasa

Les causes et conséquences des constructions anarchiques à Kinshasa sont légion. Toutefois, pour pouvoir rester dans le champ d'action de notre recherche, nous n'avons pu identifier que les causes et les conséquences les plus récurrentes.

¹³ L'on peut relever que pendant la saison sèche, les malveillants construisent des digues sur les lits de rivière pour dévier leur trajectoire, afin de créer des parcelles.

¹⁴ Il fait l'ombre d'aucun doute, un site est considéré comme aisément urbanisable lorsque la pente est de 0 à 4% ; il est fragile dans les zones d'auto-construction, pour une pente de 4% à 8% ; il nécessite d'importants travaux de soutènement et d'évacuation des eaux pluviales, quand la pente est de 8% à 12% et difficilement urbanisable quand la pente est de 12% à 20%. Au-delà de 20%, le site est inconstructible (G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021, p. 21).

¹⁵ La comparaison faite des citées dites planifiées (Lemba, Bandalungua, Matete, Kauka, etc.) des années 60 à ce jour est plus qu'éloquente.

1.2.1. Les causes des constructions anarchiques à Kinshasa

Parmi les causes des constructions anarchiques dans la ville de Kinshasa, nous avons relevé : le manque des plans d'urbanisme à jour, l'immixtion des privés dans la gestion foncière et l'inefficacité fonctionnelle des services attitrés en matière d'urbanisme.

1.2.1.1. Le manque de plans d'urbanisme comme source de désordre dans les zones d'extension de la ville

Avant de commencer l'étude de conception de tous travaux d'implantation, le constructeur doit consulter les services d'urbanisme pour connaître les conditions d'occupation du sol, notamment l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même parcelle, l'emprise au sol, la hauteur des constructions. Ce qui n'est malheureusement pas le cas dans l'évolution actuelle de la ville de Kinshasa.

Sans le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, la ville évolue dans le désordre. Comme l'affirme le professeur Ives ALONI MUKOKO,¹⁶ après l'indépendance, aucun schéma de développement des villes n'a été proposé. Le développement des villes s'est fait de manière non contrôlée et a engendré les conséquences que nous déplorons aujourd'hui. Ainsi, les décennies de manque de planification urbaine sont responsables de la prolifération des bidonvilles. En plus, avec l'affaiblissement de l'Etat dans son rôle de « régulateur », les nouveaux quartiers populaires poussent de partout. Comme le souligne LUSAMBA KIBAYU¹⁷, « à la différence des anciens quartiers populaires pris en charge par l'Etat, les nouveaux sont abandonnés à eux-mêmes ».

1.2.1.2. Le disfonctionnement de l'Etat à travers ses services

Les deux principales structures en charge de la production du foncier à bâtir sont le Ministère des Affaires Foncières et le Ministère de l'Urbanisme, à travers leurs divisions provinciales respectives¹⁸. Logiquement, c'est le service de

¹⁶ I. ALONI MUKOKO, *Intégration des préoccupations environnementales dans la politique foncière et d'aménagement pour une gestion durable du sol en droit congolais*, Thèse de doctorat en droit, 2013, p. 164.

¹⁷ LUSAMBA KIBAYU M., *La typologie des quartiers dans l'histoire du développement de Léopoldville-Kinshasa en République Démocratique du Congo*, Thèse, Louvain-la-Neuve, UCL, 2008, p. 55.

¹⁸ Le ministère de l'urbanisme et habitat avale le lotissement en RDC, assure la police des terres, conçoit et met en œuvre des plans d'aménagement du territoire au rythme de l'évolution démographique, et octroie des permis de construire. Le ministère des affaires foncières est le seul habilité à créer des lotissements après avoir obtenu l'aval du ministère de l'urbanisme et habitat, et à délivrer les titres de propriété. La division cadastrale s'occupe de mesurage et

l'urbanisme qui apprécie dans quelle mesure le lotissement répond à la fois aux nécessités pratiques et au plan général d'aménagement (plan local d'aménagement), et dresse le projet de lotissement. Il le dessine en minute sur un fonds topographique et cadastral, qu'il prépare en collaboration avec le service du cadastre. Le projet de lotissement ainsi que le mémoire qui l'accompagne sont déposés chez le conservateur des titres immobiliers. Celui-ci les remet au service du cadastre pour l'exécution.¹⁹ Actuellement, dans la majorité des cas, cet avis de la division de l'urbanisme n'est même plus demandé, et la division des affaires foncières décide seule de l'emplacement des terrains à distribuer et de la configuration des lotissements.

C'est cette mise sur le marché par le biais des plans parcellaires qui pose problème. En effet, sans étude préalable et sans anticiper sur les conséquences urbanistiques et environnementales, les autorités ayant compétence en matière foncière procèdent comme bon leur semble à la création des lots de parcelles et à leur distribution, souvent en complicité avec les chefs coutumiers. Ces plans parcellaires ne font l'objet d'aucune concertation avec les autres services concernés tels que le service d'urbanisme et d'environnement. Parce qu'ils ne tiennent pas en compte les préoccupations urbanistiques et environnementales, les plans parcellaires tels que pratiqués aujourd'hui sont la cause principale de désordre urbain et de la dégradation de l'environnement dans les villes et leurs périphéries.²⁰ Plus grave que ça et comme le fait constater LUSAMBA KIBAYU²¹, « comme l'Etat semble démissionnaire, à travers ses structures, depuis des décennies, plusieurs lotissements sont nés et ont grandi simultanément en divers endroits, indépendamment les uns des autres. Plusieurs quartiers populaires ont été créés ».

1.2.1.3. L'immixtion des privés dans la gestion foncière

Le développement de nouveaux et anciens quartiers d'habitation est, dans la grande majorité, l'œuvre à peu près exclusive des particuliers. La manière dont s'opère l'aménagement desdits quartiers est déterminée par deux caractéristiques essentielles : d'une part, l'importance de l'initiative privée par le mécanisme de découpage des terrains, et d'autre part, l'étendue des compétences dévolues aux autorités coutumières.

1.2.1.3.1. Le découpage illicite des terrains par les privés

En réalité, les découpages de terrains par les privés, ce que l'on peut qualifier des lotissements des particuliers, est interdit. Cependant, ces

bornage des terrains. Elle octroie les numéros d'identification ou numéros cadastraux attribués aux parcelles et emplacements recensés.

¹⁹ G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Op. cit.*, p. 143.

²⁰ I. ALONI MUKOKO, *Op. cit.*, pp. 225-226.

²¹ M. LUSAMBA KIBAYU, *Op. cit.*, pp. 55-56.

découpages quasi généralisés sont la source de certains problèmes de l'urbanisme à Kinshasa. Il ressort de cette affirmation deux faits majeurs : l'augmentation incontrôlée du coefficient d'occupation du sol et la non maîtrise de l'assiette foncière par les pouvoirs publics.

1.2.1.3.1.1. L'augmentation incontrôlée du coefficient d'occupation du sol

L'intense mise en valeur des terres, sans réel contrôle de la part des autorités responsables de l'aménagement, est à l'origine, à l'intérieur même de la ville, du remplissage des espaces vides.²² A cela, il faut ajouter le nombre impressionnant des constructions en hauteur qui ne tiennent pas compte de C.O.S de 40%.

1.2.1.3.1.2. La non maîtrise de l'élargissement de la ville et de l'assiette foncière par le pouvoir public

Avec la « Loi Bakajika²³», l'objectif visé était de redonner à l'Etat la plénitude de ses droits sur les terres domaniales ; ce qui fut matérialisé par la loi foncière. Or, à ce jour, profitant d'un désordre généralisé qui a élu domicile à Kinshasa, toutes les terres sont menacées, autant les parcelles du centre-ville, occupées ou non, les réserves qui avaient été faites pour des équipements, que les terres périurbaines qui accueillent les extensions de la ville ou encore les pentes des collines, jugées dangereuses et soumises aux érosions. Cela à telle enseigne que l'autorité n'a pas non seulement le contrôle sur l'élargissement de la ville, mais aussi la maîtrise de l'assiette foncière.

1.2.1.3.2. De l'étendue des compétences dévolues aux chefs coutumiers sur la gestion des terres

L'analyse des droits fonciers congolais nous montre, d'une part, que chaque communauté traditionnelle possède un domaine foncier collectif sur lequel ses membres tirent tous les avantages nécessaires à leur vie et, d'autre part que chaque individu, par son travail, acquiert un droit immobilier individuel. Ces deux droits ont été régulièrement acquis par la communauté en ce qui concerne le domaine foncier et par les individus quand il s'agit des droits privatifs sur le sol. Mais ces droits connaissent une certaine limitation dans la faculté de disposer.²⁴

Sur terrain, contrairement à la loi, la réalité est tout autre. Les terres sont vendues et achetées, en absence de toute institution de régulation. Le lotissement et la vente de terrains alimentent régulièrement les marchés.

²² Ces derniers sont encore très importants et surprenant par leur maintien au cœur des quartiers de hauts *stading* et dans les anciennes citées planifiées.

²³ La loi Bakajika est une loi congolaise proposée par le député Bakajika Diyi Kangombe Isaac-Gérard, promulguée sous forme de l'ordonnance-loi du 7 juin 1966.

²⁴ KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit civil : Régime foncier et immobilier*, Volume II, Paris, Espérance, 2021, pp. 79-82.

Réputés propriétaires de toutes les terres, les parcelles sont ainsi acquises à la périphérie de la ville par la « filière des chefs coutumiers » et font des chefs coutumiers les interlocuteurs incontournables de l'urbanisation. Elles sont ainsi distribuées sans contraintes urbanistiques, sur des pentes fortes ou dans les bas-fonds.

1.2.2. Les conséquences des constructions anarchiques sur la ville de Kinshasa

Ces constructions anarchiques inhibant les efforts de planification urbaine, engendrent des problèmes environnementaux, d'assainissement et d'équipement.

1.2.2.1. Les problèmes environnementaux

Kinshasa s'est développée sur un site contrasté, à la fois confortable (la plaine, sur laquelle se trouve la ville basse) et contraignant (les collines, sur lesquelles s'installe la ville haute). Les deux configurations (la ville haute et la ville basse) de la ville de Kinshasa ont donc des destins liés, la ville haute produisant des impacts environnementaux importants sur la ville basse, à cause des ravinements et de l'imperméabilisation généralisée des sols. La colonisation décrite de nouveaux espaces, par le biais des plans parcellaires, au mépris des normes de l'environnement et des règles de l'urbanisation ont entraîné des graves problèmes environnementaux.²⁵ Ainsi, le contraste qui existe entre les pentes des collines, et la platitude de la plaine qui se termine sur le fleuve, occasionne de nombreux problèmes d'inondation et d'érosion.

1.2.2.1.1. Les inondations

Kinshasa est traversée, à l'intérieur, par une vingtaine de rivières, plus ou moins parallèles ayant presque toutes une même direction sud-nord. Ces rivières, qui constituent l'un des moyens indispensables pour l'évacuation des eaux de la capitale, occasionnent parfois des inondations à cause d'une mauvaise urbanisation de certains coins de la ville.

Faut-il ajouter la surcharge de canalisation et des constructions des bâtiments sur des caniveaux et les collecteurs ainsi que la construction des routes sans systèmes d'évacuation d'eau. Il résulte de ce qui précède, bien que très récurrentes dans les quartiers se trouvant aux bords des rivières, qu'actuellement aucune commune de la ville basse (plaine) n'est épargnée par ce phénomène d'inondation.²⁶

²⁵ I. ALONI MUKOKO, *Op.cit.*, p. 226.

²⁶ Les pluies torrentielles du 13 décembre 2022, ayant causé la mort de plus de 120 personnes, faisant foi.

1.2.2.1.2. Les érosions

Les sites collinaires sont particulièrement sensibles aux problèmes d'érosions. Ces derniers proviennent non seulement de la nature sablonneuse des sols et des fortes pentes des collines qui l'entourent, mais surtout de la pression anthropique sur un milieu déjà fragile. Tous ces éléments associés aux constructions anarchiques accélèrent les érosions qui impactent la ville haute (les collines). A ce jour, la ville de Kinshasa est déstabilisée par près de 600 têtes d'érosion recensées.²⁷

1.2.2.2. Le problème d'assainissement

Kinshasa était dotée d'un réseau d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales. Celui-ci s'est, au fil des années, dégradé et a été progressivement transformé en réseau unitaire. Actuellement, ce réseau est obstrué au niveau des avaloirs et au niveau des sections courantes des collecteurs tertiaires et secondaires. Le système de canalisation des eaux usées reste malheureusement précaire Il y a aussi des sections complètement hors d'usage, causant ainsi des marigots après les fortes pluies. En outre, les problèmes d'évacuation des eaux pluviales dans certaines communes proviennent de la proximité de la nappe phréatique, des faibles pentes d'écoulement et de l'obstruction du faible réseau de drainage.

1.2.2.3. Le problème au niveau d'équipement

L'extension ou l'amélioration de la distribution d'eau et de l'électricité sont rendus difficiles par l'encombrement des emprises par lesquelles les nouvelles conduites où les câbles devraient passer et par le peu de disponibilité foncière qui ne permet pas la construction des équipements (grands postes de transformation, châteaux d'eau...). Malheureusement, les communes d'extension, qui sont très denses, souffrent de l'insuffisance d'infrastructures et d'espaces publics puisque certains terrains réservés ont été vendus par les autorités.

Les différents maux qui gangrènent l'urbanisme dans la ville de Kinshasa, nécessitent des solutions fortes que nous apportons en terme de perspectives.

II. PERSPECTIVES

Les pouvoirs publics sont appelés à mettre en application toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les constructions anarchiques. Autrement dit, ils doivent repenser la ville par une planification urbaine se

²⁷ LELE NZUZI (op.cit) indique les ravins les plus importants dont Ravin de Mataba, Ravin Maternité, Ravin du Campus de Kinshasa, Ravin Manenga, Ravin de Okapi, Ravin de Dreve de Selembao, Ravin Lolo la Crevette, Ravin de Kingu / IPN, Ravin Ngafani, Ravin Bolikango-Santé, Ravin de Kindele, Ravin Top.

basant sur une série des réponses novatrices aux besoins et aspirations des Kinois. Ces réponses, appelant à des mesures novatrices, ne peuvent se concrétiser qu'une fois la ville sera non seulement dotée des plans et des outils d'urbanisme adaptés à la mentalité locale, mais aussi d'une réelle politique de logement. C'est dire que, toute chose restant égale par ailleurs, lesdites mesures novatrices ne pourront être efficaces et efficientes que par la mise en place d'une gouvernance urbaine responsable pilotée par les institutions locales légitimes et compétentes.

2.1. Doter la ville des plans et d'outils d'urbanisme adaptés à la mentalité locale

La Banque Mondiale²⁸ estime qu'au cours des 15 prochaines années, la croissance de la population urbaine en RDC devrait passer de 30 millions de citoyens en 2016 à 44 millions. Cela va créer une forte demande d'infrastructures, de logements et d'autres structures physiques, et de services d'utilité publique. Et, compte tenu des distorsions importantes qui caractérisent les marchés fonciers aujourd'hui, les plans et réglementations devraient favoriser de meilleures affectations des terres. Cependant, ils devraient aussi permettre un changement d'affectations et d'usagers au fur et à mesure que la demande évolue. Pour ce faire, l'Etat doit mettre en place des instruments de politique de l'urbanisme, c'est-à-dire un ensemble d'outils et de règles à travers lesquels la collectivité, au nom de l'utilité publique, et les titulaires de droits de propriété, au nom de la défense des intérêts privés, doivent coordonner leurs position et action respectives en vue de l'aménagement de la ville.

2.1.1. Les outils de planification opérationnelle

Le Plan Local d'Aménagement et le Plan Particulier d'Aménagement sont des documents indispensables à l'urbanisme opérationnel. Ils sont essentiels pour identifier les futures terres à ouvrir à l'urbanisation, en fonction du site et des fonctionnalités de la ville, mais aussi des moyens de communication et de l'accès aux services et équipements de base. Ils doivent permettre également de contrôler les nouvelles constructions et installations.²⁹ Si sous d'autres cieux l'on met déjà en exécution les plans d'urbanisation pour un horizon x ou y, la ville de Kinshasa qui souffre de plan d'aménagement à jour, continue malheureusement à trainer les pas. Il revient donc aux pouvoirs publics

²⁸ Banque Mondiale, *Revue de l'urbanisation en République démocratique du Congo : Des villes productives et inclusives pour l'émergence de la République démocratique du Congo*, Washington DC, Directions du Développement, 2018, p. 1

²⁹ Groupe Huit/Arter, *Op.cit.*, p. 138

congolais de renverser la tendance actuelle, et de mettre en place ou d'appliquer des plans d'urbanisme.³⁰

2.1.2. Les outils de planification réglementaire

Il est important que les décideurs s'investissent sur la mise en place d'outils légaux ou réglementaires susceptibles de constituer un instrument de lutte préventive et punitive contre l'urbanisation non contrôlée. Cela ne pourra être envisagé que par l'unification et la codification des matières éparses sur l'urbanisme dans la ligne maîtresse du Décret de 1957 sur l'urbanisme³¹, d'une part, et la modification de la loi dite foncière dans certaines de ses dispositions traitant du lotissement, d'autre part. Mais, il faut aussi penser à rétablir effectivement la compétence exclusive de la province en matière de permis de construire.

2.1.2.1. Mise à jour du Décret de 1957 sur l'urbanisme : unification et codification des matières éparses de l'urbanisme

A ce jour, l'arsenal juridique sur les normes d'urbanisme régissant le secteur de construction est constitué des textes épars³² dont ceux de base datent de l'époque coloniale. Il fait l'ombre d'aucun doute que ces derniers textes ont été consacrés dans une philosophie ségrégationniste. Et qu'à ce jour, ils sont devenus, pour la plupart, obsolètes, c'est-à-dire, inadaptés, présentant des insuffisances et difficiles à se mettre en œuvre par rapport à l'évolution actuelle

³⁰ Logiquement, au nom de la décentralisation urbaine, chaque commune devrait se doter d'un plan local ou particulier d'urbanisme, et l'ensemble des plans locaux pourrait constituer le schéma directeur d'aménagement de la ville. Par ailleurs, pour le Plan local (plan Directeur de la ville de Kinshasa, horizon 2040), la mise en place du projet Ville Kinshasa-Est, sera salvatrice. Ainsi, l'autorité provinciale, s'inspirant du Plan local d'urbanisme de 1950, du Plan régional de 1967, du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1975 et du Projet de Développement Urbain (PDU) de 1985, devrait cibler toute la plaine pour proposer l'expansion de la ville, vers l'Est principalement, afin d'éviter l'urbanisation problématique des collines. Aussi, sur base d'une programmation, l'autorité compétente devra, dans la mesure du possible, fixer la taille des quartiers, la répartition des équipements publics dans les différents quartiers, la répartition des populations et, l'organisation et la gestion des espaces publics.

³¹ B.O, 1957.

³² Il ressort de corpus de normes d'urbanisme et de construction en RDC que les plus usuelles sont : l'ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 relative aux constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines ; le décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo Belge ; la loi 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés ; la loi n°14/011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité ; la loi du 31 décembre 2015 relative à l'eau ; l'ordonnance 71-231 du 20 août 1971 relative aux plans particuliers généraux et d'aménagement des agglomérations ; l'arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993 portant application de la réglementation sur les servitudes ainsi que l'arrêté ministériel N°CAB/MIN-UH/023/2018 du 31 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté N°CAB/MIN-ATUH/GHK/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire en RDC.

de l'environnement politique et urbaine. Cependant, devant faire une lutte punitive et préventive des constructions anarchiques, il est donc impérieux de contextualiser et d'unifier les précités textes épars sur les grandes lignes de la « loi portant code d'urbanisme », mais aussi de l'adapter aux circonstances particulières du pays.³³

2.1.2.2. Modification de la loi foncière : l'instauration du permis de lotir

Nul ne peut ignorer que le « lotissement des privés » prend de plus en plus un espace très considérable dans la gestion urbaine et dans l'extension de la ville. Et pourtant, une pratique est interdite par la loi. « Ces lotissements » constituent certes un casse-tête pour l'administration urbaine. Cette pratique est tellement généralisée qu'elle est devenue *de facto* normalisée dans la gestion usuelle des parties prenantes (autorités, chefs coutumiers, etc.).³⁴ Il est ainsi plus évident que la maîtrise de l'urbanisation passe sans doute par la maîtrise du foncier.

S'il faut prendre la chose de bon côté, par des mécanismes appropriés de contrôle et d'accompagnement, le lotissement, même des particuliers, paraîtra un outil indispensable à l'extension de la ville de Kinshasa. Pour s'en convaincre, il y a lieu de cerner le problème, avant de penser au *lege ferenda*, c'est-à-dire les règles devant régir le permis de lotir.

2.1.2.2.1. « Le lotissement » par les particuliers : un fait précède le droit

Hormis les abus qu'on peut relever dans « les lotissements » par les particuliers, nous estimons que l'instauration du permis de lotir en droit congolais constituera une solution idoine à l'extension non contrôlée de la ville. Elle pourra en même temps éradiquer certaines constructions anarchiques dans celle-ci.³⁵ En effet, l'autorisation de lotir, en tant qu'instrument d'aménagement du territoire, aura une valeur réglementaire au même titre que le Plan Particulier d'Aménagement, puisque par son objet, elle déterminera la destination détaillée des terrains en vue d'un bon aménagement des lieux.

³³ A lire dans ce sens I. ALONI MUKOKO, *Op.cit.*, p. 165.

³⁴ Il y a lieu d'ailleurs de rappeler que le mode d'acquisition de la propriété foncière auprès du chef coutumier est le plus répandu (soit près de la moitié de cas observés (41,6 %)). Même ceux qui ont eu leurs parcelles auprès des anciens propriétaires (39,9 %) sont également passés par les chefs de terres. D'autres sont passés soit par le pouvoir public (soit 13 % de cas), soit par un organisme (2,6 %) ou même par un leader politique (2,4 %).

³⁵ Il y a lieu de préciser que le précité permis ne sera en aucune manière assimilé à l'abandon du pouvoir de prédilection de l'autorité compétente dans la mise œuvre des plans parcellaires ou lotissement. Il ne constituera simple qu'une mesure d'accompagnement, sans toutefois dépouiller l'Etat, propriétaire du sol et du sol-sol, de son pouvoir de contrôle, d'appréciation et de gestion sur ledit sol.

2.1.2.2.2. Les règles devant régir le « permis de lotir »³⁶

La matière prospective sera règlementée sur un canevas suivant : la présentation de la demande, l'instruction de la demande, la décision, sa portée ainsi que la commercialisation des lots.

2.1.2.2.2.1. La présentation de la demande

La demande portera sur l'ensemble de la concession ou seulement sur une partie. Elle sera présentée par le concessionnaire ou l'ayant-droit, son mandataire, ou une personne justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser l'opération. Le dossier de demande comportera une note de présentation et deux documents graphiques : plan de situation du terrain et le projet des lots.

En absence de P.O.S et si le projet porte sur la réalisation de plus de 10 hectares, une étude d'impact doit obligatoirement être joint au dossier. En plus, pour les terres incultes, le dossier doit obligatoirement être accompagné d'une enquête de vacance. Par conséquent, l'octroi d'une autorisation de lotir au vu d'une étude incomplète constituera une faute engageant la responsabilité de l'autorité compétente. Toutefois, cette responsabilité sera atténuée en cas de faute du lotisseur, laquelle consiste en la présentation d'une étude insuffisante alors même que cet agissement n'aurait pas eu le caractère d'une méconnaissance intentionnelle des textes applicables.

2.1.2.2.2.2. L'instruction de la demande

La procédure doit être décentralisée et, lorsque la commune est dotée d'un P.O.S approuvé, le Bourgmestre sera compétent pour instruire les demandes, avec le concours des services de l'urbanisme, de la conservation des titres immobiliers, du cadastre et du BEAU. Pour les communes non pourvues de P.O.S, le Gouverneur de province sera compétent pour instruire, après avis favorable des précités services. Dans tous les cas, seul le Gouverneur de province ou son délégué sera habilité à délivrer, au nom du Président de la République, le permis de lotir.

2.1.2.2.2.3. La décision

Le Gouverneur de province prend sa décision. Celle-ci peut conduire à une autorisation expresse, simple ou être assortie de prescriptions spéciales, à un refus pour non-respect des prescriptions du P.O.S, lorsqu'il en existe un, ou pour violation des dispositions des lois. Le permis pourra être refusé lorsque le lotissement est « de nature à compromettre les conditions d'un développement équilibré de la commune ». En outre, deux motifs de caducité peuvent être prévus : le non-commencement des travaux dans les 18 mois suivant l'autorisation et le non-achèvement des travaux dans un délai qui ne peut être supérieur à 3 ans.

³⁶ Cette matière a été inspirée du droit français.

2.1.2.2.4. La portée

La publicité de la décision sera très complète : publicité administrative par affichage à la commune durant un mois, affichage sur le terrain à construire ou en construction, à l'urbanisme et aux affaires foncières de la commune. Le permis de lotir aura un caractère réel et non personnel. Si la personne du lotisseur change à la suite d'une mutation, il n'y a pas lieu à nouvelle demande mais il y a transfert d'autorisation. Le permis de lotir sera un acte « complexe », non réglementaire, créateur de droits : droit à lotir, droit à indemnisation en cas de servitudes nouvelles causant un préjudice direct, matériel et certain. Mais, il ne donnera aucun droit acquis à construire.

2.1.2.2.5. La commercialisation des lots

En principe, aucune mutation entre vifs ou location concernant des terrains bâtis ou non bâtis compris dans un lotissement ne sera effectuée avant l'intervention du permis de lotir et l'exécution des prescriptions imposées au lotisseur. Toute contravention à cette règle sera sanctionnée de peines pénales (SPP ou amendes).

2.1.2.3. Modification l'arrêté N°CAB/MIN-ATUH/GHK/012/2016 du 23 août 2016 : rétablir la compétence exclusive de la province en matière d'urbanisme

La constitution qui organise, répartit et garantit les compétences entre le pouvoir central et ses composantes que sont les provinces, reconnaît la compétence exclusive de la province, sur les matières concernant les plans d'aménagement de la province et d'habitat urbain et rural, de la voirie ainsi que des équipements collectifs provinciaux et locaux,³⁷ alors que l'arrêté N°CAB/MIN-ATUH/GHK/012/2016 du 23 août 2016 instaure, en violation de la constitution, une compétence concurrente dans la délivrance des permis de construire. Ainsi, le précité arrêté devrait être modifié, particulièrement sur cette disposition, pour se conformer à la Constitution.

2.2. Doter la ville d'une politique de logement

Une plus grande densité de population entraîne aussi une plus grande demande en logements. Selon le Rapport du Ministère de l'urbanisme et habitat,³⁸ les villes congolaises sont confrontées à un déficit criant en logements. Le déficit global en logement est évalué à plus de trois millions (3.000.000). Rien que pour la ville de Kinshasa, les besoins en logement sont estimés à 54,4 % du déficit global. Alors, due à la faible politique de l'habitat et du logement, cette situation a pour conséquence la prolifération des bidonvilles, qui sont très bien identifiés par les Kinois et affublés de plusieurs noms, notamment Bribano, Grand-Monde, Paka-djuma, etc. Ceux-ci se

³⁷ Article 205 points 1 et 24 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁸ Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, *Habitat III RDC, Rapport final*, Kinshasa, octobre 2015, p. 40.

distinguent par les conditions déplorables du bâti et des équipements. Ainsi, pour remédier à cette précarité de logement, nous proposons notamment la mise à la disposition de la population des terrains destinés à des constructions, la construction des logements sociaux, l'encouragement des projets immobiliers, et l'octroi de facilités en matière d'accès au crédit construction ou par la création des banques immobilières.

2.2.1. La mise à la disposition de la population des terrains destinés à des constructions

Au lieu de dégager le coût de la réparation et d'aménagements de constructions anarchiques, ce qui pourra alourdir la finance publique, l'Etat, pour répondre à son rôle social, peut fournir des terrains destinés à des constructions. Pour ce faire, le pouvoir public devrait, dans les zones favorables à la construction, acquérir des espaces devant subvenir aux lotissements. Ainsi, dans les règles de l'art, ces terrains seront lotis, identifiés, cadastrés et équipés afin qu'ils soient mis à la disposition de la population (de préférence à titre onéreux).

2.2.2. La construction des logements sociaux

La forte hausse des prix des logements et des terrains à usage résidentiel doit relancer le questionnement de la construction des logements sociaux, car l'on sait que les pauvres ne construisent pas, l'Etat construit pour eux.³⁹ Il est dès lors malheureux de constater que le processus de construction institutionnelle des logements sociaux n'a pas suivi un rythme homogène sur toute l'étendue de la ville après l'indépendance. A ce titre, la production de logements, qui avait connu une baisse continue depuis le milieu des années cinquante, devrait s'inscrire à nouveau dans un processus ascendant.⁴⁰ Ainsi, pour la mise en œuvre de la politique des logements sociaux, l'on doit tenir compte des classes sociales.⁴¹

2.2.3. L'encouragement des projets immobiliers⁴²

En raison du déficit structurel des finances locales, l'on peut faire recours aux investisseurs locaux et étrangers par une gestion stratégique de

³⁹ A la rigueur, l'on peut aussi affirmer que les moyens non plus ne construisent pas, ils achètent à l'Etat par les mécanismes particuliers, du genre leasing.

⁴⁰ Quelques réalisations pour améliorer l'accès à un logement convenable ont été observées dans les villes congolaises, sans grande importance, notamment le projet 4.100 logements.

⁴¹ A Kinshasa, par exemple, la « Cité de l'Espoir », la « Cité du Fleuve », la « Cité Kin-Oasis », etc., ces projets n'ont pas atteint les objectifs par leur manque d'intégration dans une vision globale de requalification de la ville, d'une part et, pour avoir satisfait uniquement aux besoins en logement des populations de classes aisées, d'autre part.

⁴² Cette recommandation ne sera pas nouvelle, car l'histoire nous renseigne que les cités planifiées ont été financées par l'Office des Cités Africaines (O.C.A), le Fonds d'avance. Pour la ville de Kinshasa, ces deux institutions ont érigé des blocs de maisons dans les communes suivantes : de Ngiri Ngiri, de Kasa-vubu, de Matete, de Lemba, de Bandalungwa, de Ndjili et de Kalamu.

l'investissement dans l'immobilier. En effet, le gouvernement devrait mettre en place certains dispositifs (ces nombreuses incitations fiscales ou para fiscales à l'investissement immobilier) en vue d'attirer les bailleurs des fonds dans ce secteur de l'immobilier⁴³. Cette politique aboutira à un accompagnement qualitatif et complémentaire à la politique sociale de logement. Et, la mobilisation de ces divers dispositifs pourra drainer les capitaux vers l'aménagement urbain ; ce qui permettra une transformation radicale de la matérialité physique de la ville.

2.2.4. L'octroi de facilités en matière d'accès au crédit construction par la création des banques immobilières

Pour financer leurs constructions, la population pourra bénéficier des crédits immobiliers avec comme principales garanties les immeubles qui résulteront desdits crédits. Or, si l'immeuble est construit dans l'anarchie, il pourra impacter sur la survie de la garantie. Ainsi, sur le plan urbanistique, les banques en soi pourront, en amont, jouer le rôle de police de l'urbanisme, de manière à conditionner l'octroi du crédit immobilier au respect des normes urbanistiques.

2.3. La gouvernance urbaine résultant de la décentralisation administrative

D'entrée de jeu, il convient d'indiquer que la gouvernance urbaine rencontre d'énormes difficultés en RD Congo, étant donné que la politique de la décentralisation n'est pas encore effective au niveau local, et surtout dans les matières touchant à la législation urbaine (urbanisme, habitat...) ou aux compétences des entités territoriales décentralisées. La ville de Kinshasa n'échappe pas aux conséquences de l'ineffectivité de la décentralisation. Elle se sent dépourvue d'institutions habilitées à suggérer ou à mettre en place des mesures indispensables pour la lutte contre les constructions anarchiques. D'où l'intérêt du renforcement de la gouvernance urbaine par la mise en place effective de la décentralisation administrative.

2.3.1. La mise en place effective de la décentralisation administrative

La Constitution du 18 février 2006 qui a institué le régionalisme constitutionnel avec l'autonomie politique des provinces, avait pour ambition "de mettre en place un nouvel ordre politique sur base duquel le peuple congolais pourrait choisir souverainement ses dirigeants au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles."⁴⁴

⁴³ Les investissements immobiliers seront rentabilisés à court, à moyen et à long terme. Et chaque investissement doit obligatoirement contenir deux des mécanismes ci-après : à court terme (par la vente des appartements), à moyen terme (par le leasing ou crédit-bail), et à long terme (sur le BOT au bénéfice de la province)

⁴⁴ Selon son exposé des motifs, "deux échelons d'exercice du pouvoir de l'Etat sont institués : le pouvoir central et la province, à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie, ainsi que d'autres

Malheureusement comme le fait remarquer le Professeur Djoli Eseng'Ekeli,⁴⁵ le processus de décentralisation a connu des avancées mais aussi des faiblesses non négligeables, notamment la lenteur dans le respect des dispositions constitutionnelles et légales, l'insuffisance des ressources financières, une forme de pesanteur sociologique nocive. De cette affirmation, l'on peut déduire que la décentralisation administrative et territoriale qui a été admise comme mode de gestion, est à la fois partielle et incomplète. Les freins à la décentralisation semblent être persistants et, liés au manque de volonté politique dans l'organisation des élections au niveau des ETD, qui est la nécessité absolue pour la mise en place des organes locaux (exécutifs et délibérants) légitime et démocratique.

2.3.2. *Le renforcement de la gouvernance urbaine*

Dans les domaines de gestion urbaine notamment, les difficultés sont évidentes, d'où la précarité des collectivités locales et leur faible emprise sur l'environnement urbain.⁴⁶ Cela est si évident, car ces dernières n'ont pas les moyens de leurs politiques. Pourtant, elles sont censées jouir de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.⁴⁷ En outre, plusieurs conflits de compétences ont pu être observés à Kinshasa. Ces conflits résultent d'une part de textes qui se contredisent ou qui ne sont pas assez clairs, mais aussi du statut particulier de la Ville-Province. En effet, elle est à la fois, la capitale du pays, et le siège de toutes les administrations.⁴⁸

La solution à tous ces problèmes n'est tributaire que de la volonté et de la conscience politique par le respect des normes constitutionnelles. Ainsi, à l'instar de la France⁴⁹, la détermination des lignes directrices qui gouvernent l'aménagement d'une commune relèvera en principe de la compétence des autorités communales. La province n'exercera que des fonctions de coordination et de contrôle administratif. Et, l'autorité centrale (particulièrement le gouvernement) devra disposer de certains pouvoirs légaux d'intervention directe en matière d'aménagement local. Leur utilisation devra cependant être exceptionnelle.

circonscriptions administratives, dotées de la personnalité juridique, gérées par les organes locaux (exécutifs et délibérants).

⁴⁵ J. DJOLI ESENG'EKELI, *Droit constitutionnel : l'expérience congolaise (RDC)*, Paris, Le Harmattan, 2013, p. 197.

⁴⁶ Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, *Op.cit.*, p. 26

⁴⁷ A lire dans ce sens, l'article 2 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

⁴⁸ Groupe Huit/Arter, *op. cit.*, p. 137

⁴⁹ Voy. J. HOEFFLER, « Les problèmes des terrains à bâtir : les solutions belges », in *Cahiers d'urbanisme*, n°36, Bruxelles, Art. et technique, p.14.

CONCLUSION

Le manque de planification urbaine sur une longue durée, la faible politique urbaine, et l'inefficience ou l'inefficacité institutionnelle à contenir l'extension excessive des agglomérations, la grande « dispersion des lotissements », les empiétés des servitudes ou encore les constructions sur les périmètres *non aedificandi* (les terrains impropres au développement de l'habitat : ravins, zones d'érosion, berges des rivières et bordures de chemin de fer), voilà autant de problèmes fondamentaux auxquels doit faire face la politique urbanistique congolaise.

Malheureusement, l'administration kinoise n'est pas aujourd'hui l'acteur principal de la gestion et du développement urbain. Cela ressort en filigrane du Rapport du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat⁵⁰. Celui-ci indique qu'il existe un écart considérable entre les règles urbanistiques et les pratiques dans la ville de Kinshasa, exprimé par les violations flagrantes en matières urbanistiques, par une anarchie institutionnelle et réglementaire dont les conséquences sur terrain, sont les constructions anarchiques.

Les autorités nationales et provinciales devront ainsi prendre conscience de ces réels problèmes urbains de la ville de Kinshasa. Il paraît donc nécessaire d'harmoniser les actions entreprises par l'administration, faute de quoi on assisterait à la manifestation d'initiatives individuelles anarchiques qui iraient à l'encontre des besoins de la collectivité. Ainsi, la mise en place effective d'un urbanisme réglementaire et opérationnel serait la solution. Elle bloquera la voie du désordre, d'abord dans l'acquisition de terrains et ensuite dans la croissance non contrôlée de la ville.

⁵⁰ Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, *Ville de Kinshasa : Etude de profil régional du secteur urbain*, Rapport synthèse, p. 15.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
2. Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, *in J.O.RDC*, n° spécial, janvier 2016.
3. Loi n°14/011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité, *in J.O.RDC*, n° spécial, juin 2015.
4. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *in J.O.RDC*, Août 2008.
5. 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 n° 80-008 du 18 juillet 1980, *in J.O.RDC*, n° spécial, Décembre 2004.
6. Décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo Belge, *in B.O.*, 1957.
7. Arrêté ministériel N°CAB/MIN-UH/023/2018 du 31 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté N°CAB/MIN-ATUH/GHK/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire en RDC, *in J.O.RDC*, juin 2018.
8. Arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993 portant application de la réglementation sur les servitudes, *in J.O.Z*, novembre 1993.

II. DOCTRINE

A. Ouvrages

1. DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel : l'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2013.
2. HOEFFLER, J. et HAUMONT, F., *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes*, Bruxelles, Bruylant, 1978.
3. KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021.
4. KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit civil : Régime foncier et immobilier*, Volume II, Paris, Espérance, 2021.
5. LELO NZUZI, F., *Kinshasa, ville et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2009.
6. TERRE, F. et SIMLER, P., *Droit les biens*, 9^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2016.

B. Articles

1. EKONGO NDEMBA, R., « Des cimetières lotis à Kisangani : exemple d'un débat occulte sur la gestion des espaces publics en RDC », *in Afrique et développement*, Vol. XXXV, n°4, 2010.
2. HOEFFLER, J., « Les problèmes des terrains à bâtir : les solutions belges », *in Cahiers d'urbanisme*, n°36, Bruxelles, Art et technique, sd.

C. Thèses

1. ALONI MUKOKO, I., *Intégration des préoccupations environnementales dans la politique foncière et d'aménagement pour une gestion durable du sol en droit congolais*, Thèse de doctorat en droit, 2013.
2. LUSAMBA KIBAYU, M., *La typologie des quartiers dans l'histoire du développement de Léopoldville-Kinshasa en République Démocratique du Congo*, Thèse, Louvain-la-Neuve, UCL, 2008.
3. MUNENE YAMBA YAMBA, P., *Accès de la femme à la terre en droit congolais*, Thèse de doctorat en droit, Université de Gant, 2014.

E. Documents divers

1. BANQUE MONDIALE, *Revue de l'urbanisation en République démocratique du Congo : Des villes productives et inclusives pour l'émergence de la République démocratique du Congo*, Washington DC, Directions du Développement, 2018.
2. BEAU, *Kinshasa : Plan local*, Notes préliminaires, 1975.
3. GROUPE HUIT/ARTER, *Schéma d'orientation stratégique de l'agglomération Kinois et plan particulier d'aménagement de la Zone nord de la ville : Diagnostic consolidé et orientation*, Kinshasa, 2013.
4. LE POTENTIEL, *Congo-Kinshasa : urbanisation et construction anarchique le long de la voie ferre*, ACP, juillet 2005.
5. MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT, *Ville de Kinshasa : Etude de profil régional du secteur urbain*, Rapport synthèse.
6. MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT, *Habitat III RDC*, Rapport final, Kinshasa, octobre 2015.