

## LE CORPUS DE NORMES URBANISTIQUES INFLUANT SUR LA CONSTRUCTIBILITÉ EN DROIT CONGOLAIS

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

*Contrairement à d'autres pays, comme la France, la République démocratique du Congo ne dispose pas d'un code traitant uniquement de l'urbanisme. Cela ne veut pas dire que cette matière n'y est pas réglementée. Bien au contraire. Il existe un corpus de normes urbanistiques, notamment le décret de 1957 sur l'urbanisme ainsi qu'un arsenal des textes épars influant sur la constructibilité. Cependant, cette nature éparse du droit de l'urbanisme constitue une grande faiblesse pour l'harmonisation des actions à entreprendre par l'Administration pour contenir les initiatives individuelles anarchiques, débouchant sur des constructions anarchiques, qui prennent le dessus sur les besoins de la collectivité. Ainsi, en vue de contrer le développement de ces initiatives individuelles, d'une part, et de remédier à la difficulté de la dispersion des textes juridiques existant, d'autre part, nous suggérons la refonte des matières éparses sur l'urbanisme, mais aussi veiller à la légalité de certaines mesures d'application.*

**Mots-clés :** Anarchie, Constructibilité, Constructions, Corpus, Normes, Permis, Plans, Urbanistique, Urbanisme, Servitudes.

### ABSTRACT

*Unlike other countries such as France, the Democratic Republic of the Congo does not have a code dealing solely with urban planning. It does not mean that this matter is not regulated. On the contrary there is a corpus of urbanistic norms notably the 1957 decree on urbanism as well as an arsenal of scattered texts including on constructability. However, this sparse nature of town planning law constitutes a great weakness for the harmonization of actions to be undertaken by the Administration to contain individual anarchic initiatives, leading to anarchic constructions which take precedence over the needs of the community. This, in order to counter the development of these individual initiatives, on the one hand, and to remedy the difficulty of dispersing existing legal texts, on the other hand, we suggest recast the sparse matters on urbanism, but also to ensure the legality of certain implementing measures.*

**Keywords:** Anarchy, Constructibility, Constructions, Corpus, Norms, Permits, Plans, Urbanistics, Urbanism, Easements.

## INTRODUCTION

Le secteur de la construction immobilière mobilise des connaissances juridiques touchant le droit public et le droit privé dans la mesure où les instruments juridiques qui contribuent à l'aménagement du territoire pour sa constructibilité ou non relèvent du droit public<sup>1</sup> et du droit privé.<sup>2</sup> Même si l'on rattache le droit de l'urbanisme au droit administratif, dont il constitue une branche, le secteur de l'urbanisme mobilise des connaissances juridiques intéressant à la fois le droit public et le droit privé de la construction. Mis en œuvre dans l'intérêt général, l'urbanisme est un espace où s'enchevêtrent des intérêts publics et privés. En raison à la fois de son objet et des buts qu'il poursuit, le droit de l'urbanisme entraîne de lourdes sujétions sur le droit des propriétaires privés.<sup>3</sup> En plus, pour l'intérêt général, notamment l'esthétique, l'hygiène et la sécurité publique, les matières d'urbanisme et de la construction subissent de nombreuses réglementations administratives contraignantes. Ces réglementations se bornent en fait à empêcher que ne soient réalisées des opérations non conformes à ce qui est prévu. Il s'agit des constructions anarchiques.<sup>4</sup>

L'influence et la portée du concept de « constructions anarchiques », dans la logique congolaise, semblent incertaines et difficilement tangibles. En plus, entre impératif et objet flou à la fois répandu et litigieux dudit concept, il sied de porter un regard particulier sur les réalités qu'il recouvre. Ainsi conçu, ce sujet débouche inmanquablement, d'une part, sur la nature éparse et incohérente de normes urbanistiques influant sur la constructibilité, et d'autre part, sur la nécessité de mettre en place des règles à travers lesquelles la collectivité, au nom de l'utilité publique, et les concessionnaires, au nom de la défense des intérêts privés, doivent coordonner leurs positions et actions

---

<sup>1</sup> Les instruments juridiques qui relèvent du droit public : le régime du domaine public, les servitudes d'utilité publique, les prestations imposées aux propriétaires, les permis administratifs, etc. Ces instruments juridiques représentent la manifestation directe de la puissance publique et constituent le domaine éminent de l'Etat.

<sup>2</sup> Les instruments juridiques qui relèvent du droit privé sont : le droit de propriété et les obligations du propriétaire les un vis-à-vis des autres, notamment les servitudes de droit privé. Par ailleurs, le droit de la construction s'intéresse à l'édification d'immeubles et fait partie du droit privé, c'est-à-dire celui qui rassemble les règles gouvernant les rapports de particuliers dans leur intérêt personnel. Cependant, l'intérêt général, notamment l'esthétique, l'hygiène et la sécurité publique, fait en ce que le droit de la construction a subi des nombreuses interventions administratives contraignantes notamment des règles d'urbanisme. D'où l'intérêt de recourir aussi bien aux règles relevant du droit foncier, du droit de la construction, du droit de l'urbanisme.

<sup>3</sup> I. SAVARIT-BOURGEOIS, *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, 17<sup>ème</sup>, Paris, Gualino-Lextenso, 2020, p.3.

<sup>4</sup> C. RENARD, *Les biens, la propriété et les droits réels principaux*, 4<sup>ème</sup> Fascicule, Liège, PUL, sd,, p. 453.

respectives en vue de l'aménagement de la ville devant désormais répondre aux exigences tant sécuritaire, salubre qu'esthétique.<sup>5</sup>

Pour ce faire, il est impérieux de cerner le contenu du concept de « constructions anarchiques » à la lumière d'un cadre normatif relevant du droit de l'urbanisme, du droit foncier et du droit de la construction. Ainsi, le corpus juridique des matières d'urbanisme influant sur la constructibilité, implique que l'on développe tour à tour les normes urbanistiques dans les agglomérations urbaines (I) en République démocratique du Congo ainsi que les normes d'accessibilité et de constructibilité d'un terrain (II). Une fois cette tâche réalisée, il sera possible de proposer un ensemble de règles dont l'application devrait permettre d'obtenir des effets analogues et tout aussi heureux.

## I. LES NORMES URBANISTIQUES DANS LES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

La réglementation d'urbanisme a une incidence importante sur le potentiel de constructibilité d'un terrain, puisqu'elle fixe ses possibilités juridiques de construction. Ces possibilités juridiques se manifestent, d'une part, à travers les textes relatifs à l'urbanisme en République démocratique du Congo, et d'autre part, par la mise en œuvre des règlements d'urbanisme.

### 1.1. Les textes relatifs à l'urbanisme en République Démocratique du Congo

Les textes en vigueur en matière de constructibilité sont extraits d'un grand nombre de textes épars relevant, les uns, du droit public et, les autres, du droit privé.

Parmi les plus usuels à examiner, nous retenons la Constitution de la du 18 février 2006<sup>6</sup> ; l'ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 relatif aux constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines<sup>7</sup> ; le décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo belge<sup>8</sup> ; la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés<sup>9</sup> ; la loi n°14/011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité<sup>10</sup> ; la loi du 31 décembre 2015 relative à l'eau<sup>11</sup> ; l'ordonnance n°71-231 du 20 août 1971 relative aux plans particuliers généraux et d'aménagement des agglomérations<sup>12</sup> ; l'arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993 portant

---

<sup>5</sup> A lire dans ce sens, C. JACQUIGNON, *Le droit de l'urbanisme*, Paris, Eyrolles, 1969, p. 11.

<sup>6</sup> Constitution de la RDC du 18 février 2006.

<sup>7</sup> B.A.C, 1913.

<sup>8</sup> B.O., 1957.

<sup>9</sup> J.O.RDC, n° spécial, Décembre 2004.

<sup>10</sup> J.O.RDC, n° spécial, juin 2015.

<sup>11</sup> J.O.RDC, n° spécial, janvier 2016.

<sup>12</sup> J.O.Z., n°18, 15 septembre 1971.

application de la réglementation sur les servitudes<sup>13</sup> 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 République démocratique du Congo.<sup>14</sup>

### ***1.1.1. La Constitution du 18 février 2006***

Selon l'exposé des motifs de la Constitution, "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 entités administratives, dotées de la personnalité juridique, gérées par les organes locaux (exécutifs et délibérants). Pour éviter tout chevauchement, la Constitution instaure les règles des compétences précisant les matières qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central et de la province, et les matières concurrentes.

En effet, en matière d'urbanisme, la constitution délimite les compétences de la manière suivante : les plans directeurs nationaux de développement des infrastructures de base, notamment les ports, les aéroports, les gares sont de la compétence exclusive du pouvoir central<sup>15</sup>, alors que le plan d'aménagement de la province, l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux et locaux sont de la compétence exclusive des provinces.<sup>16</sup>

### ***1.1.2. L'ordonnance n°127-6 du 15 juin 1913 relative aux constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines***

L'ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 avait confirmé la politique de la ségrégation en matière d'urbanisme. Il est intéressant de noter ici que la partie européenne de la ville a été construite et gérée avec ses lois et règlements propres, tandis que la zone africaine, qualifiée des cités indigènes ou centres extra-coutumier, n'a jamais possédé de statut vraiment spécifique sous la domination belge.<sup>17</sup>

Parmi tant d'autres dispositions que l'ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 contient, on peut mettre à évidence l'instauration de la zone dite « tampon », c'est-à-dire la zone de séparation de l'habitat européen et africain par la création d'un cordon sanitaire qui était de 400m de large ; la réglementation de la compétence des autorités devant établir le plan d'aménagement, c'est-à-dire le gouverneur général pour les plans généraux des agglomérations, et les

<sup>13</sup> J.O.Z, novembre 1993

<sup>14</sup> J.O.RDC, juin 2018.

<sup>15</sup> Article 202 point 34 de la Constitution de la RDC.

<sup>16</sup> Article 204 points 1 et 24 de la Constitution de la RDC.

<sup>17</sup> R de MAXIMY, *Kinshasa, ville en suspens : Dynamique de la croissance et problèmes d'urbanisme*, Paris, ORSTOM, 1984, p.163.

gouverneurs de provinces, les parties de la grande et petite voirie dont l'alignement n'est pas réglé par des plans généraux ; la réglementation en matière d'alignement ; et la mise en place des dispositions originaires sur l'autorisation de bâtir.

L'ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 portant règlement sur les constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines fut complétée par l'ordonnance 55-3 du 18 septembre 1919.

### *1.1.3. Le décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo belge*

Pour des raisons de simplification et de clarté de texte, le décret du 21 février 1949 fut abrogé par celui du 20 juin 1957. Ce dernier reprend la plupart de dispositions du code de 1949. Les modifications introduites n'avaient pour but que d'en rendre l'application plus aisée et d'y apporter quelques simplifications d'ordre administratif, notamment la terminologie des plans intervenant dans l'élaboration des schémas d'urbanisme<sup>18</sup>. Ainsi, il eut à couronner la législation coloniale en matière d'aménagement urbain en instituant l'élaboration des plans d'aménagement local et particulier, des plans régionaux d'aménagement, du plan général du Congo et des règles générales d'aménagement.

Sous cette période, les localités érigées en circonscriptions urbaines ont bénéficié de l'application rigoureuse des principes contenus en matière d'urbanisme. C'est ainsi qu'elles se virent dotées des plans d'urbanisme ; et sur base de ces plans, des extensions urbaines furent réalisées tant du côté des quartiers réservés aux autochtones que des quartiers européens. Par ce fait, les extensions des villes furent maîtrisées. Et les villes gardèrent leur bel aspect.<sup>19</sup>

### *1.1.4. La loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés*

Dans sa ligne maitresse, la loi foncière spécifie à son article 53 que le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat. Ainsi, la loi foncière a classifié le patrimoine foncier de l'Etat en domaine public et privé. Le domaine foncier public de l'Etat est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public. Ces terres sont inconcessibles tant qu'elles ne sont pas régulièrement désaffectées. A contrario, le reste des terres, qu'elles soient urbaines ou rurales, relèvent du domaine privé de l'Etat et sont régies par la loi précitée et ses mesures d'exécution. Ces terres sont concessibles.

---

<sup>18</sup> 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. 163.

<sup>19</sup> Idem.

En outre, plusieurs articles de ladite loi<sup>20</sup> ainsi que d'autres contenus dans l'ordonnance n°74-148 du 02 juillet 1974, portant mesures d'exécution de la loi foncière<sup>21</sup>, relèvent sans équivoque que le législateur a fait du lotissement (le plan parcellaire) une opération indispensable à l'obtention d'une concession<sup>22</sup>. L'article 94 alinéa 4 et l'article 204 de la loi foncière traitent les questions d'urbanisme respectivement en imposant la mise en valeur du terrain loué conformément aux normes en vigueur sur l'urbanisme, l'hygiène et l'environnement, et en sanctionnant de nullité tout contrat de concession contraire aux dispositions impératives d'ordre urbanistique. Le conservateur de titres immobiliers qui signerait ce contrat et dresserait un certificat d'enregistrement en vertu de tel contrat est passible d'une peine de servitudes pénales de 2 à 5 ans et d'une amende.

Par ailleurs, dans la nécessité d'aménager de manière harmonieuse les relations de voisinage aussi bien pour l'intérêt public que privé, loi a organisé les servitudes, c'est-à-dire les différentes charges imposées sur un fonds pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds.

#### **1.1.5. La loi n°14/011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité**

Ayant pour finalité le fonctionnement d'un service public, la loi n°14/011 du 17 juin 2014 impose un nombre considérable de servitudes à la concession foncière : placement d'appareils concession ou des câbles de distribution de l'énergie électrique, etc.<sup>23</sup> La précitée loi a aussi une particularité : l'érection en infraction de certains comportements tirant leur soubassement des violations des normes urbanistiques ou des constructions. L'on peut citer, à cet effet, les dispositions de son article 120 point 9, 11 et 21 qui érigent respectivement en infraction : la construction ou l'autorisation d'une construction sur ou sous les lignes électriques ; l'occupation d'une emprise des installations électriques du domaine public ; et le non-respect des normes environnementales, urbanistiques et sécuritaires dans le secteur de l'électricité.

#### **1.1.6. La loi du 31 décembre 2015 relative à l'eau**

Par sa nature, la loi du 31 décembre 2015 n'a pas vocation d'organiser la gestion de terre urbaine. Cependant, le contenu de certains de ses articles renvoie particulièrement à la gestion urbaine. La mention est faite aux articles 40 à 48 qui, à l'instar d'une loi foncière et d'urbanisme, consacrent les servitudes d'utilité publique et la protection des périmètres de captage considérés comme des espaces *non aedificandi*.

---

<sup>20</sup> Il s'agit particulièrement des articles 63, 66, 69, 191 et 192 de la loi foncière.

<sup>21</sup> Voir notamment les articles 2, 5 et 3 de l'ordonnance n°74-148 du 02 juillet 1974.

<sup>22</sup> J-P. KIFWABALA TEKILAZAYA, *Droit civil les biens*, Tome I, Lubumbashi, PUL, 2004, p. 184.

<sup>23</sup> A lire dans ce sens, les articles 103 à 116 de la loi n°14/011 du 17 juin 2014.

### ***1.1.7. L'arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993 portant application de la réglementation sur les servitudes***

Vu la recrudescence des constructions anarchiques dans les centres urbains du pays, l'arrêté précité s'est fondé sur la classification des servitudes d'utilité publique qu'il a pris le soin de citer. Les articles 2 et 3 dudit arrêté prévoient non seulement des sanctions administratives devant être réservées pour toute occupation, toute construction ou tout lotissement dans ces servitudes, mais aussi des poursuites judiciaires à charge des contrevenants.

### ***1.1.8. 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 République démocratique du Congo***

Le cet arrêté constitue une mesure d'application de l'article 20 du décret du 1957 sur l'urbanisme. Il fixe le champ d'application du permis de construire, la compétence des autorités devant délivrer l'autorisation de bâtir, la procédure à suivre, la constitution du dossier par le demandeur de l'autorisation, l'instruction du dossier et le délai de la procédure, le délai de validité du permis de l'autorisation de bâtir ainsi que la publicité de l'autorisation.

## **I.2. La mise en œuvre des règlements d'urbanisme en droit congolais**

Il est impérieux d'appréhender les règles par lesquelles le droit de concessionnaire se trouve limiter intérêt public dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'urbanisme ou encore de différentes autorisations administratives. Ces règles se présentent comme étant les exigences de l'urbanisme à l'égard de la collectivité prise globalement (urbanisme réglementaire) et à l'égard des particuliers considérés isolément (permis de construire).

### ***1.2.1. L'urbanisme réglementaire en République démocratique du Congo***

Les documents d'urbanisme que l'on peut trouver en République démocratique du Congo sont de deux ordres. D'une part, les outils de planification urbaine, et d'autre part, les plans d'occupation du sol.

#### ***1.2.1.1. Les outils de planification urbaine***

L'organisation de l'espace et son utilisation implique de recourir à un premier outil : la planification.<sup>24</sup> En effet, dans la stratégie urbanistique comme

---

<sup>24</sup> On distingue la planification opérationnelle et la planification spatiale. Si la planification spatiale joue un rôle fondamental dans l'aménagement du territoire, son rôle reste essentiellement passif : la détermination de l'affectation du sol et de son utilisation ainsi que l'interdiction d'usage foncier contraire à cette affectation et à cette utilisation. Cette planification ne prévoit toutefois pas les impulsions nécessaires à la réalisation de l'aménagement qu'elle coordonne. Ce ne sera que par la mise en œuvre d'actions concrètes et d'opération d'urbanisme, que l'on regroupe sous le vocable « planification opérationnelle »

dans les textes actuellement en vigueur, une distinction est clairement faite entre les plans de lotissement, encore appelés plans parcellaires régis par la loi foncière et les plans d'urbanisme régis par le décret du 20 juin 1957.

#### 1.2.1.1.1. Les plans d'urbanisme

Un plan d'urbanisme peut être compris comme une carte de représentation géographique, stratégique ou politique de l'implantation ou de l'organisation administrative, sociale et économique d'un espace ou d'une entité administrative.<sup>25</sup> Ce plan fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs urbanistiques qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles à protéger.<sup>26</sup> En effet, le décret sur l'urbanisme consacre quatre types de plans d'aménagement : plan général ou national, plan régional, plan local et plan particulier. Cependant, deux parmi ces plans d'urbanisme ont des répercussions sur la construction. Il s'agit des plans locaux et des plans particuliers.

##### 1.2.1.1.1.1. Les plans locaux

Le plan local reprend et précise l'ensemble des orientations du schéma sous forme d'un document opposable aux tiers établi pour une durée de 15 ans et révisable à la demande des autorités compétentes. Le plan local d'aménagement peut s'apparenter à un schéma directeur, puisqu'il définit la destination principale des grands secteurs urbains, les zones d'extension et un schéma de structure de voirie. Le plan local couvre l'ensemble d'une localité et contient d'une part, les données obligatoires, et d'autre part les données éventuelles. Font partie des données obligatoires, la situation existante de la localité, le zonage et les tracées de voies de circulation. Par contre, on peut trouver dans le plan local les données éventuelles suivantes : des emplacements réservés à certaines activités<sup>27</sup>, les prescriptions générales d'esthétiques<sup>28</sup> et les règles de construction.<sup>29</sup>

---

que se réaliseront les constructions, les équipements et les aménagements prévus par la planification spatiale et la mise en relation des différentes infrastructures pour en évaluer l'impact sur l'environnement (I. ALONI MUKOKO, *op. cit.*, p. 115)

<sup>25</sup> V. KANGULUMBA MBAMBI, *Précis de droit civil des biens : Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, Tome I, Louvain-La-Neuve, p. 424.

<sup>26</sup> TERRE F. et P. SIMLER, *Op.cit.*, p. 302.

<sup>27</sup> Les emplacements à réserver pour les espaces verts, les réserves boisées, les plaines de sports, les cimetières ainsi que pour les bâtiments publics et les monuments.

<sup>28</sup> Le plan d'aménagement local indique les surfaces ou volumes dans lesquelles s'inscrivent les constructions, les dimensions minimales des parcelles, les caractères généraux des toitures, la largeur minimale des zones de recul, les dimensions des espaces libres. Les prescriptions générales ne s'imposent pas directement aux particuliers, mais déterminent l'attitude de l'autorité publique lorsque celle-ci délivre les autorisations de bâtir ou de lotir.

<sup>29</sup> Le plan d'aménagement peut prévoir des règles générales relatives à l'implantation et au volume des constructions à ériger, c'est-à-dire déterminant les servitudes et les obligations relatives à l'utilisation du sol, à l'aspect, au site, à la hauteur des constructions à implanter.

Le contenu des plans locaux d'urbanisme est nettement défini. Il permet de préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ; définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ; et déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant...<sup>30</sup>

Les prescriptions des plans locaux, en tant que telles, ne lient pas directement les particuliers ; elles peuvent toutefois servir de base juridique à des restrictions au droit de propriété, telles que l'interdiction de construire.<sup>31</sup> En plus, le plan local ne règle pas l'ensemble des problèmes de détails et sera complété par les plans particuliers dont les périmètres d'études varient suivant la nature des problèmes.

#### 1.2.1.1.2. *Le plan particulier*

Le plan particulier d'aménagement est un plan d'urbanisme de détail s'appliquant à une partie du territoire d'une ville ou d'une localité traitée par le plan local d'aménagement. Il ne se borne pas à indiquer l'affectation générale du sol, mais l'usage très précis que l'on peut faire de chaque parcelle. Le plan particulier d'aménagement se rapproche d'avantage d'un plan d'occupation des sols très détaillé, et concerne des périmètres relativement restreints. Il fixe les règles de construction, d'occupation du sol, d'alignement de voirie... à l'échelle de l'îlot. Les Plans particuliers doivent respecter les principes retenus dans le plan local d'aménagement.<sup>32</sup>

De par son extrême degré de précision, le plan particulier impose aux constructeurs des conceptions d'aménagement rigoureuses et préétablies.<sup>33</sup> Le plan particulier donne les prescriptions précises sur la destination de chaque parcelle et sur les contraintes relatives au bâtiment lui-même. Et le permis de construire ne peut être accordé que dans la mesure où le projet de construction répond aux prescriptions contenues dans le plan particulier.

Comme on peut le remarquer, le plan particulier d'aménagement constitue pour les pouvoirs publics un instrument fondamental de la politique publique d'urbanisme et d'aménagement du territoire, d'une part et d'autre part, il est très important pour quiconque veut construire. En effet, dès qu'un plan particulier d'aménagement est approuvé, il a la valeur réglementaire et donc,

---

<sup>30</sup> BEAU, *Op.cit.*, p.2.

<sup>31</sup> J. HOEFFLER, *Législation du bâtiment*, Faculté de Droit, ULC, Louvain-La-Neuve, 1974, p. 13.

<sup>32</sup> 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, p. 138

<sup>33</sup> A lire dans ce sens I. ALONI MUKOKO, *Op.cit.*, p. 125.

force obligatoire. Ce plan lie les pouvoirs publics : ceux-ci ne peuvent y déroger que dans les conditions strictement fixées par la loi. La violation de ces plans est susceptible d'annulation par l'autorité supérieure ou par la justice, à la requête de toute personne intéressée. Ses prescriptions, contrairement à celles du plan local, s'imposent directement aux particuliers et les pouvoirs publics doivent les respecter dans la délivrance des permis de construire.<sup>34</sup>

#### 1.2.1.1.2. Le plan parcellaire ou plan de lotissement

Le terme lotissement doit s'entendre comme l'acte par lequel un titulaire d'un droit sur un terrain divise celui-ci en un ou plusieurs lots afin de vendre ou d'offrir en vente au moins un de ces lots en vue de la construction d'un bâtiment.<sup>35</sup> Le droit de l'urbanisme s'y est rapidement intéressé, en considérant que la division foncière pour construire avait pour effet de créer du développement urbain et devait en quelque manière être encadrée.<sup>36</sup> Toute opération de lotissement doit faire l'objet d'une définition préalable des prescriptions d'aménagement : type, importance, implantation, aspect des bâtiments à construire, tracée de la voirie à créer ou à modifier, emplacement des espaces verts, des centres commerciaux, des équipements publics, etc. Ces prescriptions peuvent être imposées d'autorité dans le plan particulier d'aménagement.

En droit congolais, soulignons-le d'ores et déjà, l'Etat est l'unique propriétaire foncier, les particuliers n'ont que des droits de jouissance appelés concessions perpétuelles ou ordinaires. Ainsi, en sa qualité de propriétaire, c'est celui qui accorde des droits sur son sol, qui détermine la destination du sol et la nature des constructions à y ériger. Ceci revient à dire qu'en République démocratique Congo, les particuliers ne peuvent construire où ils veulent et comme ils veulent. Ainsi, pour la jouissance du sol, l'Etat accorde un terrain pour une mise en valeur, chacun recevant la maîtrise et l'utilisation exclusive d'une parcelle.<sup>37</sup>

En République démocratique Congo, en vertu de l'article 53 de la loi foncière faisant de l'Etat l'unique propriétaire foncier et de l'article 207 de la même loi punissant quiconque use ou jouit d'une partie du sol sans titre concédé par l'Etat, seul, ce dernier peut lotir un terrain et le mettre à la disposition du public en vue d'une implantation de construction. L'initiative et l'élaboration d'un plan de lotissement en vue de mettre sur le marché des terrains à concéder incombent principalement à l'Etat.

---

<sup>34</sup> I. ALONI MUKOKO, *Op.cit.*, p. 125.

<sup>35</sup> G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021, p. 141.

<sup>36</sup> AUBY J-M et alii, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 10<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2015, p. 403.

<sup>37</sup> J-P. KIFWABALA TEKILAZAYA, *op. cit.*, p. 184.

### *1.2.1.2. Les plans d'occupation du sol*

Le plan d'occupation du sol est un document d'urbanisme qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol. Il a pour but de définir les droits attachés à chaque terrain et d'organiser l'implantation et la desserte des constructions situées dans les zones urbaines. Ses prescriptions sont diverses, car elles fixent en même temps le tracé des voies de circulation, la délimitation des quartiers, l'emplacement des espaces verts, les règles de construction, etc.

Le plan d'occupation du sol a en particulier pour objet de délimiter les zones d'affectation des sols, de fixer des coefficients d'occupation du sol déterminant la densité de construction admise et de définir les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, etc. Mais son aspect le plus contraignant pour les tiers est la délimitation des zones d'affectation des sols, et à l'intérieur de chaque zone, la fixation des coefficients d'occupation du sol.<sup>38</sup>

#### *1.2.1.2.1. Le coefficient d'occupation du sol*

Le coefficient d'occupation du sol était l'un des mécanismes de limitation de la densité. Cette institution vise à plafonner la densité des constructions sur un terrain à bâtir, parce que le législateur a décidé de favoriser la densification plutôt que de la limiter. Ainsi, Il se présente comme un rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètres carrés de sol,<sup>39</sup> et permet donc au constructeur de savoir ce qu'il peut bâtir sur un terrain déterminé. Autrement dit, le coefficient d'occupation du sol est le rapport entre la superficie du sol et la surface de planter de constructions susceptibles d'y être bâties.<sup>40</sup>

Cette règle, on la trouve dans l'article 43 de l'ordonnance n°127-6 du 15 juin 1913 portant règlement sur les constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines tel qu'il est modifié par l'ordonnance du 19 mai 1932 disposant : « la surface bâtie ne pourra excéder 40% de la surface totale du terrain à bâtir, à moins d'une autorisation spéciale du gouverneur de province ». Les coefficients d'occupation du sol, de par leur application, donnent à un quartier ou une ville une forme urbaine particulière. Cet ensemble de réglementation permet évidemment à la puissance publique d'orienter le développement urbain et de surveiller l'utilisation des sols.

---

<sup>38</sup> C. JACQUIGNON, *Op.cit.*, pp. 36-37.

<sup>39</sup> J-B AUBY et alii, *Op. cit.*, p. 237.

<sup>40</sup> J.P. GILLI et J. de LANVERSIN, *Droit de l'urbanisme : Lexique*, Paris, PUF, 1978, p. 30.

#### 1.2.1.2.2. Le règlement général de construction

Le règlement général de construction s'occupe de l'ordonnancement interne des constructions et en même temps des conditions techniques applicables à la construction : surface et volume, éclairage, aération, équipement sanitaire, règles relatives à l'hygiène et la sécurité, etc. Ces règlements peuvent concerner les constructions et les installations au-dessus et au-dessous du sol, les enseignes, les dispositions de plantations, les modifications au relief du sol, et l'aménagement des emplacements destinés à la circulation et au parking des voitures en dehors de la voie publique.

En résumé, le règlement général de construction concerne, de façon générale, la surface habitable, les installations sanitaires obligatoires, l'isolation, la protection contre l'humidité, l'aération, les règles de sécurité relatives aux installations d'électricité, les normes de prévention des risques d'incendie.<sup>41</sup>

#### 1.2.1.2.3. Le plan d'alignement

Dans la mise en œuvre des principes gouvernant l'urbanisme, il est nécessaire de connaître les limites du domaine public, par nature inaliénable et imprescriptible. L'aménagement des agglomérations implique l'adoption de règles de délimitation de ce qui est domaine public et domaine privé de l'Etat. En cette matière, l'utilité publique l'emportant sur les intérêts privés, le mode de protection du domaine public se concrétise par l'alignement, lequel s'impose sur les biens immobiliers et fonciers des particuliers.<sup>42</sup>

L'alignement, acte administratif, se définit comme étant la limite tracée entre le domaine public et les fonds appartenant aux particuliers et a pour but de préciser l'étendue respective entre fonds publics (voirie) et fonds privés (concession ou parcelle).<sup>43</sup> Au sens strict, l'alignement entraîne une interdiction absolue de dépassement par les particuliers au-dessus ou au-dessous de la voie publique. Il s'agit d'un procédé de délimitation unilatérale. Mais à cette prérogative s'en ajoute une autre plus notable encore : l'administration n'est pas obligée de se borner à constater les limites existantes d'une voie ; elle peut modifier ces limites en empiétant sur les concessions riveraines.

L'alignement se réalise par le plan d'alignement<sup>44</sup> qui est la délimitation générale de l'ensemble des voiries. C'est l'établissement du plan d'alignement qui détermine d'une manière générale les limites d'une voie ou d'un ensemble de voies. C'est ce plan qui entraîne les effets exorbitants du droit commun de la procédure d'alignement. Il y a lieu de noter que le plan d'alignement lie les

<sup>41</sup> G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Op.cit.*, pp. 199-200.

<sup>42</sup> BLUMANN C., *Le droit de l'urbanisme*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 1979, p. 64.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 204.

<sup>44</sup> Un document, approuvé et publié, qui détermine la limite entre voie publique et concession riveraines.

parties au même titre que les plans d'urbanismes. Ainsi, aucun permis de construire ne peut être délivré, lorsqu'il s'agit de construire ou de reconstruire sur la partie d'un terrain frappée d'alignement.

### *1.2.2. Le permis de construire*

Les lois et règlements qui gouvernent l'urbanisme ou exercent une incidence sur celui-ci subordonnent de nombreuses formes d'utilisation du sol à l'obtention de permis délivrés par une autorité publique. Parmi les permis administratifs, il en est un d'un champ d'application particulièrement étendu. Il s'agit de l'autorisation de construire<sup>45</sup>. Le permis de construire est un acte administratif par lequel une autorité publique constate que l'exécution de travaux de construction projetés peut être autorisée au regard des règlements de droit public qui les concernent. Philippe Boulisset<sup>46</sup> le définit comme étant un acte administratif préalable par lequel l'administration constate la conformité d'une construction projetée aux règles générales qui s'imposent à celle-ci, notamment en matière de sécurité, d'hygiène, de construction et d'esthétique, aux prescriptions d'urbanisme, aux servitudes administratives de tous ordres, applicables à l'emplacement considéré.

Le permis de construire est une institution capitale et indispensable non seulement en matière d'urbanisme, mais aussi en matière de construction. Pour s'en percevoir, il sied de présenter son intérêt ainsi que son champs d'application.

#### *1.2.2.1. L'intérêt du permis de construire*

Moyen préventif de contrôle de l'utilisation des sols, le permis de construire s'inscrit dans le cadre d'une police spéciale. Il constitue la clé de voûte de l'urbanisme puisqu'il est l'occasion pour l'administration de contrôler, avant qu'elle ne commence, la conformité d'une opération de construire avec l'ensemble des dispositions d'urbanisme<sup>47</sup>. Le permis de construire doit aussi garantir le respect des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.<sup>48</sup>

Le permis de construire a pour objet de soumettre les projets de construction individuels aux impératifs de l'intérêt général contenus dans la réglementation du domaine public et des services d'utilité publique, de l'aménagement du

---

<sup>45</sup> Nous n'avons cité que le permis de construire, car contrairement au droit comparé où l'on peut trouver les différentes autorisations (notamment le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou encore le permis de lotir), le droit congolais n'organise uniquement que l'autorisation de bâtir qui est l'équivalent du permis de construire en droit français ou belge.

<sup>46</sup> P. BOULISSET, *Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme*, Paris, Delmas, 2007, n°109.

<sup>47</sup> G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Op.cit.*, p. 154.

<sup>48</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, Paris, ESTEM, 1996, p. 175.

territoire au sens large et de l'urbanisme au sens strict. Ainsi, il ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords. Autrement dit, le permis de construire ne sera accordé que si la construction projetée est compatible avec le contenu du plan.

Quand il y a une demande de permis de construire, le service administratif compétent se prononce sur la conformité ou la non-conformité du projet au regard de la réglementation générale et des règlements particuliers ou spécifiques. Autrement dit, le permis de construire n'est accordé que si les constructions projetées sont conformes aux règles urbanistiques en vigueur. Ainsi, le permis de construire pris comme outil de vérification de conformité des règles urbanistiques et de construction permet, d'une part, à l'Etat, propriétaire du sol, de contrôler la nature des constructions à ériger sur son sol et de favoriser son occupation rationnelle, et d'autre part, de s'assurer que les constructions à ériger sur son territoire remplissent ou respectent toutes les règles impératives ou d'ordre public en matière urbanistique.

#### *1.2.2.1. Champ d'application du permis de construire*

Théoriquement, le champ d'application du permis de construire se circonscrit sur base du principe que formule l'article 20 du décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo belge<sup>49</sup> et 1<sup>er</sup> de 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.<sup>50</sup> L'application de ce texte est conditionnée par

---

<sup>49</sup> Sur le territoire des localités ou régions, dès qu'il est soumis au régime du présent décret, nul ne peut, sans une permission préalable, écrite et expresse du Commissaire de district dans les villes, du Gouverneur de province ou de son délégué partout ailleurs : achever des constructions en cours à ce moment, construire, reconstruire, démolir, faire des changements aux constructions existantes à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ; modifier sensiblement le relief du sol ; déboiser, abattre des arbres vifs à haute tige faisant partie d'un ensemble forestier, routier, horticole ou décoratif, sauf le cas de nécessité urgente ou d'exploitation normale et sans préjudice à l'application des prescriptions du décret du 11 avril 1949 relatif à l'exploitation des forêts domaniales ; lotir totalement ou partiellement une propriété en vue de la construction ; et aussi longtemps que la permission du lotissement n'a pas été délivrée, annoncer publiquement un tel lotissement, offrir en vente, aliéner ou acquérir une ou des parcelles d'un tel lotissement.

<sup>50</sup> Toute personne physique ou morale désireuse d'entreprendre une promotion immobilière, une innovation urbaine, une construction ou un ouvrage de toute nature, en matériaux durables et semi durables, sur toute l'étendue du territoire de la République Démocratique du Congo, est tenue d'obtenir au préalable un permis de construire auprès de l'Administration compétente de l'Urbanisme et de l'Habitat, selon la procédure établie dans le présent arrêté et conformément aux prescriptions du site d'œuvre pour lequel l'autorisation est sollicitée.

le sens que l'on donne à la notion de construction. Ainsi, le permis de construire est exigé au stade de la construction initiale. Mais l'arrêté précité le rend également obligatoire avant certains travaux sur les constructions existantes.

#### *1.2.2.3.1. Les travaux de constructions nouvelles*

En matière d'urbanisme, le terme « construire » s'entend de l'action d'élever un bâtiment ou un ouvrage quelconque qui s'incorpore au sol ou qui y adhère de quelque manière que ce soit. Il découle de cette précision terminologique que la construction est le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage ou le fait de placer une installation même en matériaux non durables qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci. Tout assemblage de matériaux constitue une construction, y compris pour des travaux en sous-sol.<sup>51</sup>

#### *1.2.2.3.2. Les travaux de transformation intérieure et extérieure*

Le permis de construire est exigé pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume, de créer des niveaux supplémentaires. L'édification des clôtures est également soumise à une sorte de permis de droit commun.

## **II. LES NORMES D'ACCESSIBILITÉ ET DE LA CONSTRUCTIBILITÉ D'UN TERRAIN**

Si l'accession à la jouissance d'un terrain à construire débouche en principe sur l'édification future d'une construction, il faut cependant distinguer entre droit du concessionnaire et la faculté de construire, au moment de l'acquisition du terrain. Le droit de construire n'est pas un attribut abstrait du droit du concessionnaire. Son exercice a d'évidentes implications externes. Pour ces raisons, la possibilité de construire est soumise à des règles qui suppriment ou restreignent la liberté de construire. Cela étant, l'on peut développer les restrictions imposées au droit de construire, sans préalablement se focaliser sur le statut juridique d'un terrain à construire.

### **2.1. Le statut juridique d'un terrain à construire**

Comme l'affirme Liet-Veaux<sup>52</sup>, définir le statut du terrain à construire oblige à se frayer un chemin vers diverses législations qui, selon l'objectif suivi, font chacune référence au terrain à construire selon de différents critères. L'existence du terrain n'est toutefois pas la seule condition requise pour permettre l'extension urbaine : il faut aussi que le terrain à construire soit aménagé et doté d'équipements indispensables. Le statut juridique du terrain à construire fait référence à la qualification du terrain à construire.

---

<sup>51</sup> G. LIET-VEAUX, *Le droit de la construction*, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, Celse, 1984, p. 102.

<sup>52</sup> *Idem.*, p. 2.

P.J. CIAUDO<sup>53</sup> précise quant à ce qu'il ne suffit pas qu'une parcelle soit comprise dans une zone urbaine ou constructible pour être *ipso facto* un terrain à construire. De même, en présence de certaines données, il sera possible de faire rentrer un fonds dans la catégorie de terrains à construire. Ce n'est que par sa qualification (les critères techniques et les critères liés à des possibilités de construction) que le terrain à construire pourra être à coup sûr distingué des autres catégories de terrains.

### **2.1.1. La qualification dépendant de critères techniques**

Le terrain doit être doté d'équipements et correctement desservi des voies de circulation, moyens de transport, raccordement aux réseaux publics d'électricité, d'eau et d'assainissement. Ce sont ces éléments qui donnent à un terrain sa viabilité dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme l'exigent pour construire sur ce terrain, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate du terrain et soient de dimensions adaptées à sa capacité de construire. Ainsi, le terrain pour être qualifié de terrain à bâtir, doit être desservi à la fois par des voies d'accès<sup>54</sup> et un équipement complet. Cet équipement comporte trois sortes de réseaux : réseau électrique, réseau d'eau et réseau d'assainissement.

### **2.1.2. La qualification dépendant des possibilités de construction**

Logiquement, les terrains à concéder sont offerts au public sans garanties quant à leur qualité propre ou à leur valeur industrielle, agricole, commerciale ou résidentielle. Il est, dès lors, de l'intérêt de celui qui veut construire d'avoir le maximum de renseignements concernant les sols. Et s'il fait appel à un architecte, celui-ci doit personnellement s'assurer de l'état du sol et du sous-sol et vérifier leur résistance à la construction projetée.<sup>55</sup> Cela étant, la constructibilité juridique d'un terrain dépendra cependant autant des possibilités juridiques que des possibilités matérielles de construction qu'il offre.

#### **2.1.2.1. Les possibilités juridiques de construction**

A première vue, la possibilité juridique de construction renvoie au terrain pouvant bénéficier d'un permis de construire. Toutefois, l'on ne peut déduire que son refus indique obligatoirement le caractère non constructible du terrain.

---

<sup>53</sup> P-J CIAUDO et alii, *Op.cit.*, pp. 3-4.

<sup>54</sup> Un terrain sera effectivement desservi s'il peut être rattaché aux réseaux existants par de simples branchements directs, sans nécessiter de travaux de raccordement, et cela implique que ce terrain soit situé directement en bordure d'une voie suffisamment viabilisée. Si un terrain ne possède ni possibilité d'accès, ni de façade propre sur la voie publique, il sera considéré comme terrain enclavé, sous réserve d'une servitude de passage. Cela empêchera la concession de bénéficier de la qualification de terrain à construire.

<sup>55</sup> LIET-VEAUX G., *Op.cit.*, p. 404.

De nombreuses dispositions d'origines diverses peuvent faire obstacle à un projet de construction en se fondant aussi bien sur des prescriptions du droit de la construction, que sur la réglementation de l'urbanisme ou encore sur la destination du sol et la nature des bâtiments envisagés.<sup>56</sup>

### **2.1.2.2. Les possibilités de construction matérielles**

Ce sont les règlements locaux d'urbanisme qui imposent des contraintes particulières tenant compte des aspects naturels et topographiques des terrains, permettant de vérifier pour chacun son aptitude à la construction.<sup>57</sup> Cette qualification va alors dépendre également de la nature du terrain concerné. <sup>58</sup>On ne peut en effet faire abstraction d'éléments tels que sa localisation géographique, sa situation, sa configuration et son relief, la consistance de son sous-sol.<sup>59</sup>

Un terrain à construire devant être propre à recevoir des constructions doit présenter un sol suffisamment résistant et stable pour supporter les constructions. Il doit être un fonds sur lequel il est possible de construire un terrain relativement plat ou un sous-sol<sup>60</sup> permettant de supporter les poids de la construction.

## **2.2. Les restrictions imposées au droit de construire : les servitudes foncières**

Il est donc clair qu'il existe des restrictions au droit de propriété individuelle. Ces restrictions sont dues non seulement à la nécessité d'aménager de manière harmonieuse, mais aussi aux relations de voisinage. Dans cette logique, les restrictions affectant les terrains à construire résultent plus des servitudes réelles ou foncières. Ces dernières pouvant être d'utilité publique ou privée.

La servitude réelle ou foncière peut être définie comme étant le droit qu'à un propriétaire d'un héritage d'en augmenter l'utilité au détriment d'un

---

<sup>56</sup> A lire dans ce sens, P-J. CIAUDO et alli, *Op.cit.*, p. 10.

<sup>57</sup> Un terrain considéré comme impropre à la construction car inondable ou mal remblayé, ne pourra bénéficier de la qualification de terrain à bâtir. Les terrains inondables seront également affectés d'une moins-value sensible.

<sup>58</sup> Le relief d'un terrain influe sur sa valeur comme terrain à bâtir, en le rendant plus ou moins facilement constructible ou difficilement constructible en entraînant des frais de nivellement et de consolidation de sol qui peuvent être très élevés. 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.

<sup>59</sup> P-J. CIAUDO et alli, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>60</sup> Le sous-sol a également une incidence importante sur la valeur d'un terrain : un sous-sol compressible ou hétérogène. Ainsi, il faudra souvent effectuer une reconnaissance des sols par sondages mécaniques ou procédés géophysiques, car la nature du sous-sol peut conditionner l'obtention du permis de construire ainsi que le choix et le prix de revient des fondations.

héritage appartenant à un autre propriétaire, de manière que celui-ci subit une restriction des attributs de la propriété : servitude d'utilité particulière. Il s'ensuit que, si l'un des fonds dépend du domaine public, il n'y a pas à proprement parler de la servitude, puisqu'il n'y a pas de véritable fonds dominant, les charges que subit le fonds grevé étant établies non dans l'intérêt d'un fonds, mais dans l'intérêt général. Mais les limitations apportées à l'exploitation d'une propriété privée pour permettre une bonne utilisation d'un bien dépendant du domaine public ressemblent, quant au fonds servant, à des servitudes.<sup>61</sup> C'est pourquoi, on leur donne souvent le nom de servitudes d'utilité publique.

### **2.2.1. Les servitudes d'utilité publique**

L'administration édicte différentes mesures tendant à limiter l'exercice du droit de concessionnaire dans le cadre du respect de l'ordre public, c'est-à-dire des mesures tendant à préserver la tranquillité, la salubrité et la sécurité publique.<sup>62</sup> Les servitudes administratives sont extrêmement diverses. Ainsi, l'arsenal juridique congolais fait état non seulement des servitudes légales telles que répertoriées par l'arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993 portant application de la réglementation sur les servitudes, mais aussi des servitudes relevant des différents plans d'urbanisme.

#### **2.2.1.1. Les servitudes répertoriées par l'arrêté interministériel n°0021 du 29 octobre 1993**

Aux termes du précité arrêté, il faut entendre par servitudes : les espaces verts ; les emprises des routes d'intérêt public conformément aux plans d'urbanisme et plans cadastraux ; les rives des cours d'eau allant jusqu'au moins 10 mètres à partir de la ligne formée par le niveau le plus élevé qu'atteignent les eaux dans leur période des crues normales ; les emprises des lignes de haute tension sur une distance de 25 mètres de part et d'autre ; les emprises des chemins de fer de 5 à 50 mètres suivant catégories ; les zones de sécurité des dépôts des liquides inflammables, des aéronefs, des établissements insalubres et des explosifs ; les emprises des cimetières ; les emprises des bâtiments publics ; les terrains de jeu et de loisir ; les périmètres REGIDESO, SNEL et

---

<sup>61</sup> La servitude réelle ou foncière peut être définie comme étant le droit qu'a un propriétaire d'un héritage d'en augmenter l'utilité au détriment d'un héritage appartenant à un autre propriétaire, de manière que celui-ci subit une restriction des attributs de la propriété : servitude d'utilité particulière. Il s'ensuit que, si l'un des fonds dépend du domaine public, il n'y a pas à proprement parler de la servitude, puisqu'il n'y a pas de véritable fonds dominant, les charges que subit le fonds grevé étant établies non dans l'intérêt d'un fonds, mais dans l'intérêt général. Mais les limitations apportées à l'exploitation d'une propriété privée pour permettre une bonne utilisation d'un bien dépendant du domaine public ressemblent, quant au fonds servant, à des servitudes. C'est pourquoi, on leur donne souvent le nom de servitudes d'utilité publique (F. TERRE et P. SIMLER, *Op.cit.*, p. 274).

<sup>62</sup> V. KANGULUMBA MBAMBI, *Op.cit.*, p. 407.

ONPTZ (actuelle SCPT) ainsi que les zones de carrières réservées à l'extraction des produits du sous-sol.

L'on peut classer les précitées servitudes en catégories ci-après : les servitudes destinées à la conservation, viabilité et beauté des voies publiques ; les servitudes tendant à assurer le bon fonctionnement de certains services publics ; les servitudes résultant de la défense nationale ; les servitudes relatives à la salubrité et santé publique ainsi que les servitudes de protection des arts et des sites.

#### *2.2.1.2. Les servitudes d'urbanisme*

L'utilisation de la servitude d'urbanisme comme instrument d'aménagement du territoire est, comme on peut l'imaginer, 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.<sup>63</sup> Les servitudes d'urbanisme proprement dites tendent à assurer le respect des objectifs de planification et prennent leur source dans les différents règlements d'urbanisme et de construction. Ces servitudes peuvent alors frapper la constructibilité d'un terrain de diverses façons. Les principales servitudes d'urbanisme sont celles d'interdiction de construire ou *non aedificandi*, d'élever une construction existante ou *non altius tollendi*, d'hygiène, d'esthétique et de voirie.

#### *2.2.2. Les servitudes d'utilité privée*

Le voisinage peut être source de heurts, de dommages, de nuisances. En considération de cette approche, l'on relève que l'air, la terre, l'eau, le feu, ces éléments facilitent la coexistence et permettent le progrès. Mais, ils peuvent aussi engendrer la discorde entre voisins. Deux d'entre ces éléments ont appelé plus particulièrement l'attention des rédacteurs du Code civil qui ont, à leur sujet, prévu des servitudes légales : les servitudes légales tenant à la terre et les servitudes légales tenant à l'eau.

##### *2.2.2.1. Les servitudes légales tenant à la terre*

Les contraintes du voisinage s'ordonnent autour de deux considérations : il faut respecter les distances et assurer un passage en cas d'enclavement.

###### *2.2.2.1.1. Le respect des distances*

La sagesse naturelle nous dit qu'il faut savoir garder ses distances. 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

---

<sup>63</sup> M. FROMONT (Dir), *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p. 103.

l'harmonie dans la cité.<sup>64</sup> La loi foncière n'a prévu des dispositions assez précises quant aux plantations, quant aux constructions, quant aux jours et aux vues sur le fonds voisin.<sup>65</sup> Cependant, il est réalisé dans la pratique ce qui suit:<sup>66</sup>

- 1° Il interdit en principe à un propriétaire d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes jusqu'à l'extrême limite de son terrain. D'usage, la distance est fixée à deux mètres pour les arbres à haute tige et à cinquante centimètres pour les arbres à basse tige. Cette distance se mesure du centre de l'arbre à la distance séparative.
- 2° Quant à la distance à observer pour les constructions, sauf disposition contraire prévue dans le règlement de lotissement, tout concessionnaire peut construire à l'extrême limite de son fonds. Cependant, pour certaines constructions dont le voisinage peut être nuisible pour le voisin, certains règlements administratifs peuvent imposer une distance pour leur implantation.
- 3° Il sied de réglementer tant dans l'intérêt général que dans l'intérêt des particuliers la matière relative aux distances à observer pour l'ouverture des jours et des vues sur le fonds du voisin. En effet, en vertu du droit qu'on a sur son fonds, nul n'aimerait que les yeux du voisin puissent plonger librement et aisément leur regard dans celui-ci, car il est tout à fait légitime de protéger de la sorte l'intimité de la vie privée. Ainsi, la réglementation des jours et des vues procède du désir de protéger les voisins d'indiscrétions mutuelles tandis que celle de prospect, de maintenir entre les immeubles construits, une certaine distance.

#### 2.2.2.1.2. *La servitude de passage en cas d'enclavement*

L'intérêt général exige que tous les immeubles ou concessions soient utilisés d'une manière aussi complète que possible. Un fonds ne peut être réduit à l'inertie et se voir pratiquement privé de toute finalité économique pour la raison qui serait fortuitement dépourvu d'accès à la voie publique.<sup>67</sup> La servitude de passage en cas d'enclavement est certainement une des servitudes la plus gênante, en raison de ce qu'elle autorise un voisin à pénétrer au quotidien de manière répétée sur le fonds où il y a un autre concessionnaire. Malgré tout, la loi autorise au propriétaire dont les fonds sont enclavés de réclamer sur les fonds de ses voisins un passage suffisant pour assurer la

<sup>64</sup> F. TERRE et P. SIMLER, *Op.cit.*, p. 241

<sup>65</sup> Article 175 de la loi foncière dispose que les servitudes qui peuvent être établies par la loi sont, notamment, les murs mitoyens, la distance à observer et les ouvrages requis pour certaines constructions, les vues, l'égout des toits, le droit de passage, etc.

<sup>66</sup> KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit civil : Régime foncier et immobilier*, Volume II, Paris, Espérance, 2021, p.217 ; et G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, *Op.cit.*, p. 107.

<sup>67</sup> G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, *Op.cit.*, pp. 97.

desserte complète de ses fonds, à charge d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner.

*2.2.2.2. Les servitudes légales tenant à l'eau : la servitude d'écoulement d'eau*

On notera aussi qu'il n'existe qu'une servitude naturelle, celle de l'écoulement d'eaux naturelles tel que prévu à l'article 171 de la loi foncière. Cet article fait de l'écoulement des eaux l'objet d'une servitude naturelle afin d'éviter de perpétuels conflits entre voisins. En effet, il s'agit de la situation des fonds inférieurs qui sont assujettis envers ceux qui sont les plus élevés, à recevoir les eaux naturelles qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué d'une façon ou d'une autre.<sup>68</sup> Pour ce faire, l'Etat ou le concessionnaire inférieur ne peut point élever des digues qui empêcheraient l'écoulement des eaux (servitude). Et, comme obligation correspondante, le titulaire du droit sur le fonds supérieur ne peut rien faire qui aggrave la situation du fonds inférieur (servant).<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Que ces eaux soient de sources jaillissant d'elles-mêmes, de pluie, d'infiltration, peu importe. Du moment qu'elles suivent le cours provoqué par l'inclinaison naturelle du terrain, les fonds inférieurs sont tenus de les recevoir et cela sans indemnité.

<sup>69</sup> V. KANGULUMBA MBAMBI, *Op.cit.*, pp. 404-405.

## CONCLUSION

Le droit de l'urbanisme poursuit l'objectif d'une bonne utilisation du sol, permettant aux personnes publiques d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol en autorisant ou en interdisant une construction ou une activité en un lieu donné. La réglementation d'urbanisme a une incidence très importante sur le potentiel de constructibilité d'un terrain, puisqu'elle fixe ses possibilités juridiques de construction. De ce point de vu, le droit de bâtir et de bâtir comme bon lui semble ne peut être limité que par les textes et documents d'urbanisme.

En République démocratique du Congo, ce ne sont pas les textes qui manquent. En effet, il existe un arsenal de textes juridiques épars, composés des matières urbano-foncières susceptible d'anticiper ou de contenir toute construction anarchique.

Cependant, cette nature éparsée constitue une grande faiblesse sur la politique urbaine, c'est-à-dire sur l'harmonisation des actions devant entreprendre l'administration, faute de quoi, la manifestation d'initiatives individuelles anarchiques, débouchant sur les constructions anarchiques, prendra ou prend déjà le dessus sur les besoins de la collectivité.

Pour y remédier, la mise en place effective d'un urbanisme réglementaire et opérationnel paraît indispensable. Pour ce faire, l'autorité nationale doit non seulement envisager la refonte des matières éparsées sur l'urbanisme, mais aussi veiller à la légalité de certaines mesures d'application. Et, sur le plan local, comme l'a proposé le Rapport SOSAK<sup>70</sup>, l'autorité provinciale devra mettre en place des outils légaux de lutte préventive contre l'urbanisation non contrôlée dans les terrains impropres au développement de l'habitat, par l'instauration d'un périmètre *non-aedificandi*.

---

<sup>70</sup> Groupe Huit/Arter, *Op.cit.*, p. 173

## BIBLIOGRAPHIE

### I. DOCUMENTS OFFICIELS

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° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, *in J.O.RDC*, n° spécial, Décembre 2004.
5. Décret de 1957 sur l'urbanisme au Congo belge, *in B.O.*, 1957.
6. Ordonnance n° 77-100 du 6 avril 1977 fixant les limites de la ville de Kinshasa, ainsi que le nombre de ses sous régions et zones, leur dénomination et leurs limites, *in J.O.Z.*, n°12, 15 juin 1977.
7. Ordonnance n°74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la Loi 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, *in J.O.Z.*, n°15, août 1974.
8. Ordonnance 71-231 du 20 août 1971 relative aux plans particuliers généraux et d'aménagement des agglomérations, *in J.O.Z.*, n°18, 15 septembre 1971.
9. Ordonnance 127-6 du 15 juin 1913 relatif aux constructions dans les quartiers européens des circonscriptions urbaines, *in B.A.C.*, 1913.
10. 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.
11. 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. ATIAS, C., *Droit civil les biens*, 11<sup>ème</sup> édition, Paris, Litec, 2011.
2. AUBY, JM. et alii, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 10<sup>ème</sup> édition, LGDJ-Lextenso, 2015.
3. AUBY, JM. et alii, *Droit administratif des biens*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2016.
4. BLUMANN, C., *Le droit de l'urbanisme*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 1979.
5. BOULISSET, P., *Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme*, Paris, Delmas, 2007.
6. CIAUDO, P.J., *Guide du terrain à bâtir*, Paris, Sirey, 1981.
7. FROMONT, M. (Dir), *Les instruments juridiques de la politique foncière des villes*, Bruxelles, Bruylant, 1978.

8. GILLI J.P., et de LANVERSIN, J., *Droit de l'urbanisme : Lexique*, Paris, PUF, 1978.
9. JACQUIGNON, C., *Le droit de l'urbanisme*, Paris, Eyrolles, 1969.
10. KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021.
11. KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Droit civil : Régime foncier et immobilier*, Volume II, Paris, Espérance, 2021.
12. KANGULUMBA MBAMBI, V., *Précis de droit civil des biens : Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais*, Tome 1, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2007.
13. KIFWABALA TEKILAZAYA, J-P., *Droit civil les biens*, Tome II, Lubumbashi, Analyses juridiques, 2016.
14. KIFWABALA TEKILAZAYA, J-P., *Droit civil les biens*, Tome I, Lubumbashi, PUL, 2004.
15. LIET-VEAUX, G., *Le droit de la construction*, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, Celse, 1984.
16. LUKOMBE NGHENDA, *Droit civil : les biens*, Kinshasa, PFDUC, 2003.
17. MAXIMY, R., Kinshasa, *ville en suspens : Dynamique de la croissance et problèmes d'urbanisme*, Paris, ORSTOM, 1984.
18. MORAND-DEVILLER, J., *Droit de l'urbanisme*, Paris, ESTEM, 1996.
19. RENARD C., *Les biens, la propriété et les droits réels principaux*, 4<sup>ème</sup> Fascicule, Liège, PUL, sd.
20. TERRE, F. et SIMLER, P., *Droit les biens*, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2016.
21. SAVARIT-BOURGEOIS, *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, 17<sup>ème</sup>, Paris, Gualino-Lextenso, 2020.

### C. Thèse

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.

### D. Cours

1. DOUBRIERE, J.C., *Cours d'urbanisme appliqué*, Paris, Eyrolles, 1977.
2. HOEFFLER, J., *Législation du bâtiment*, Faculté de Droit, ULC, Louvain, 1974.

### E. Autres documents

1. BEAU, *Kinshasa : Plan local*, Notes préliminaire, 1975.
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.