

TERRES URBAINES ET CONTRÔLE DE MISE EN VALEUR AU CONGO

Par

Deo BATAKAFUA TSHIYOYO

Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit (Université de Kinshasa)
Doctorant en Droit (Université de Kinshasa)
Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete

RÉSUMÉ

Le concessionnaire des milieux urbains a le droit de construire. Cependant, l'exécution de ses travaux de constructions ne dépend pas que de son seul vouloir. En effet, il est tenu d'assurer la mise en valeur de son fonds en se conformant aux normes impératives d'hygiène, d'urbanisme et d'environnement.

A cette fin, le pouvoir public organise et s'assure de la conformité de la mise en valeur à travers un contrôle en trois étapes : avant le début des travaux, pendant leur exécution et à la fin des constructions. Pour ce faire, certains instruments de contrôle appropriés sont mis à la disposition du pouvoir public. Il s'agit essentiellement du permis de construire, du certificat de conformité et du certificat environnemental.

Le présent article se fixe l'objectif d'analyser chacun de ces outils de contrôle.

Mots-clés : *Terres urbaines, ville, permis de construire, certificat de conformité, certificat d'enregistrement, certificat environnemental, mise en valeur du fonds, construction, terres incultes, visites d'inspection, hypothèque.*

ABSTRACT

The urban area, every plot of landowner has the right to build. However, the execution of his construction work does not depend only on his own will. Indeed, he is required to comply with mandatory urban planning and environmental rules and standards contained in the specific regulations.

In this regard, the State must control all construction works. In fact, there are three control moments: before construction, during construction and after construction. To do this, the State has at its disposal the appropriate control instruments. These are essentially the building permit, the conformity certificate and the environmental certificate.

The aim of this study is to analyze each of these control mechanisms and suggest the way to make them more efficient.

Keywords: *Urban land, city, building permit, conformity certificate, landowner certificate, environmental certificate, land development, building, wasteland, inspection visits, mortgage.*

INTRODUCTION

Dans plusieurs villes du Congo et particulièrement à Kinshasa, on observe dans bon nombre de quartiers, l'existence soit des fondations du bâtiment principal, soit des bâtiments inachevés à des étapes diverses, soit encore des constructions d'attente. Cette situation soulève la question de la mise en valeur des terres. En effet, elles ne doivent pas demeurer incultes. C'est ainsi que les terres urbaines doivent être couvertes de constructions et ce, conformément aux règles d'urbanisme.

Cependant, du constat général une part importante des concessionnaires n'observent pas lesdites normes. A titre d'exemple, nous avons constaté sur terrain notamment les faits ci-après :

- Plusieurs constructions se réalisent sans le permis de construire préalable ;
- Occupation des emprises des routes d'intérêt public, des lignes à haute tension, des chemins de fer, des cimetières ;
- Non-respect de l'alignement ;
- Constructions occupant la quasi-totalité de la surface de la parcelle ;
- Changement de destination du fonds selon le bon vouloir du concessionnaire ;
- Juxtaposition des immeubles à étage et des maisons basses.

Face à cette situation, nous nous sommes interrogé sur les raisons pour lesquelles les normes urbanistiques ne sont pas observées. Tel est le point de départ de notre réflexion. Cette question nous a conduit à considérer comme hypothèse de travail : « Le manque de contrôle de la mise en valeur est à la base de l'anarchie que l'on constate actuellement particulièrement dans la ville de Kinshasa ». Ainsi, l'objectif poursuivi par le présent article est d'analyser les différents instruments de contrôle de la mise en valeur organisés par la législation en matière d'urbanisme.

Pour parvenir à cette fin, nous avons analysé les dispositions légales et réglementaires applicables en matière d'urbanisme. Nous avons également recouru aux entretiens avec des agents de l'administration de l'urbanisme chargés de l'inspection des ouvrages. Aussi, nous avons analysé certaines statistiques relatives aux demandes et octrois de permis de construire dans certaines communes de la ville de Kinshasa. Ceci est important dans la mesure où l'on sait que le permis de construire est un instrument qui permet de contrôler, en amont, le respect des normes d'urbanisme.

En vue d'atteindre notre objectif, nous suivrons le plan sommaire ci-dessous.

- I. Mise en valeur du fonds.
- II. Instruments de contrôle.
- III. Conclusion.

I. MISE EN VALEUR DU FONDS DANS LES MILIEUX URBAINS

Avant d'examiner la question du contrôle de la mise en valeur des terres urbaines, voyons ce qu'on entend par « terres urbaines » et « mise en valeur » desdites terres.

A. Terres urbaines : définition et délimitation

Les termes urbains et « urbanisme » tirent leur origine du mot « *urb* » qui signifie « ville ». Autrement dit, parler des terres urbaines c'est parler des terres situées dans les villes. La loi définit ce qu'on entend par ville. L'article 6, alinéas 1 et 2 de la loi organique n° 08-016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces dispose : « Aux termes de la présente loi, il faut entendre par ville : tout chef-lieu de province ; - toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville... ».

C'est dans ce sens que l'alinéa 2 de l'article 60 de la loi foncière prescrit que les terres urbaines sont celles qui sont comprises dans les limites des entités administratives déclarées urbaines par les lois ou les règlements en vigueur. L'article 2 de l'ordonnance n° 74-148 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés dispose : « Constituent des circonscriptions urbaines : 1° les villes et les localités qui leur sont assimilées en vertu de la législation sur l'organisation territoriale et administrative de la République ; 2° les localités déclarées telles, pour l'application de la législation foncière, par une décision du ministre des affaires foncières. Toutefois, dans la ville de Kinshasa, seules constituent des circonscriptions urbaines, les communes ou parties de communes déclarées telles par une décision du ministre des affaires foncières ».

L'espace urbain comprend les surfaces bâties, la voirie urbaine, les implantations des entreprises industrielles et de transport, les jardins, les terrains de récréation et de loisir immédiatement accessibles¹. Cet espace est généralement divisé en deux zones : zone d'habitation et zone industrielle. La zone d'habitation englobe les maisons d'habitation, les écoles, les hôpitaux, les cliniques. Elle peut se subdiviser en différentes zones d'habitations individuelles ou collectives, zones d'habitations basses avec jardin, constructions en ordre continu ou non, etc.

¹ G. KALAMBAY LUMPUNGU et P. MUNENE YAMBA YAMBA, *Droit congolais de l'environnement*, Paris, Espérance, 2020, p. 156.

Si la vocation principale de la zone d'habitation est bien la construction de résidences, cette zone est également destinée à recevoir d'autres types d'activités, tels que le commerce, les services, les équipements socio-culturels, l'artisanat, et la petite industrie pour autant que ces activités ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement.

Pourquoi assurer la mise en valeur d'un fonds ?

B. Raison d'être de la mise en valeur

Le but poursuivi par l'exigence légale de la mise en valeur préalable est d'éviter que les fonds demeurent incultes, c'est-à-dire, non exploités.

La règle d'occupation effective du fonds et de la mise en valeur ou exploitation proscrit non seulement la spéculation foncière qui n'aurait pas sa justification dans un effort personnel d'investissement, mais aussi la constitution de la mainmorte sur les terres concédées². Comme on peut s'en rendre compte, les notions d'occupation et d'exploitation ont un contenu économique. Autrement dit, le concessionnaire doit mettre en valeur le fonds par le travail notamment par des incorporations. Dans ce sens, l'accès à la terre est fondé sur le travail et sur l'utilisation des biens fonciers. Ainsi parlant de Madagascar, René Rarijaona dit qu'en vertu de la théorie de « *l'abus de droit* », un titulaire de droit foncier peut se voir confisquer le fonds pour absence ou insuffisance de travail foncier³. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans le processus d'attribution des terrains, nul ne peut obtenir une concession portant sur un fonds inculte, si les autres terres de même destination qu'il détient dans la même ville ou dans la même zone n'ont pas fait l'objet d'une mise en valeur suffisante. C'est également la raison pour laquelle, en cas de demande concurrente pour l'attribution de parcelles, l'article 12 de l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi foncière prescrit que l'attribution de parcelles tiendra notamment compte du degré de mise en valeur des parcelles déjà concédées aux demandeurs. Ceci signifie que le contrat de location foncière est de nature probatoire et permet à l'Etat de vérifier les capacités socio-économiques du futur concessionnaire perpétuel ou ordinaire.

De ce qui précède, on peut retenir qu'en plus du fait que la mise en valeur de fonds participe à réduire le plus possible l'ampleur des terres incultes et assurer le développement économique, elle prévient également la spéculation foncière. Par ailleurs, elle permet d'éviter que certaines personnes

² G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit civil. Régime foncier et immobilier*, Paris, Espérance, 2021, p. 78.

³ R. RARIJAONA, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar*, Paris, Cujas, 1967, p.10.

n'accumulent entre leurs mains plusieurs concessions. En d'autres termes, elle prévient la création des seigneurs de terre comme ce fut à l'époque féodale.

Quelle est la portée de l'obligation de mise en valeur du fonds ?

C. Portée de la mise en valeur

Conformément à la loi foncière, deux étapes successives sont nécessaires pour devenir concessionnaire en droit foncier. La première étape est celle de la location dont le but est la mise en valeur du fonds. Cette première phase est préparatoire à la seconde. En effet, il ressort de la lecture de l'article 144 de la loi foncière que la location est préparatoire à une autre concession. Ceci suppose que le fonds dont question est encore inculte.

La notion de mise en valeur est très importante, mais elle n'est pas clairement définie par la loi. Elle devra donc être définie par l'Administration. Toutefois, la loi fixe des critères de mise en valeur. Aussi, conformément à l'article 4 de l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de loi foncière, l'arrêté créant le lotissement indique pour chacun des lots offerts les conditions de mise en valeur ainsi que les autres conditions particulières s'il y a lieu. C'est ainsi qu'entre autres, l'ordonnance n° 73/320 du 26 septembre 1973 portant attribution du plan de lotissement de Ngafani dans la commune de Selembao à Kinshasa a été accompagnée d'un règlement de lotissement⁴.

Malheureusement, plusieurs lotissements ne sont pas accompagnés des règlements. C'est notamment le cas des arrêtés ministériels suivants : n° 406CAB/MIN/AFF. FONC /2018 du 19 novembre 2018 portant création du lotissement dénommé Makwala II dans la commune de Mont-Ngafula, n° 590 CAB/MIN/AFF.FONC /2019 du 07 mars 2019 portant création d'une parcelle de terre n°103.351 à usage résidentiel du plan cadastral de la Commune de Mont-Ngafula et n°595 CAB/MIN/AFF.FONC /2019 du 09 mars 2019 portant création d'une parcelle de terre n°103.349 à usage résidentiel du plan cadastral de la Commune de Mont-Ngafula. En conséquence, le flou demeure et chaque concessionnaire construit selon l'idée qu'il se fait de la notion de mise en valeur. Il faut donc attirer l'attention de l'autorité à cet effet pour que désormais, comme l'exige la loi, chaque lotissement soit accompagné de son règlement dans lequel les conditions de mise en valeur sont clairement définies.

⁴ Le règlement du lotissement de Ngafani prévoyait notamment les éléments suivants : affectation des parcelles (résidentielle, commerciale, ...), espaces libres publics à aménager, station-service, jardins boisés, zones d'équipements scolaires et sportifs, voirie, gabarit des constructions.

Sur les terres urbaines, l'activité principale est la construction. A cet effet, rappelons que le concessionnaire foncier a le droit et surtout l'obligation de construire. C'est en cela que consiste son obligation d'assurer la mise en valeur du fonds. En d'autres termes et selon l'esprit de la loi foncière, la mise en valeur d'un terrain à usage résidentiel consiste en une érection de l'immeuble principal avec les matériaux spécifiés selon l'architecture. Partant, ne constitue pas une mise en valeur toute construction provisoire, c'est-à-dire d'attente, implantée sur la parcelle.

Le règlement annexé à l'ordonnance n° 86-115 du 10 avril 1986 modifiant le règlement annexé à l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 fixe les conditions de mise en valeur en ce qui concerne les terrains à usage commercial, industriel ou résidentiel. Il est prévu à l'article 5 : « Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires spéciales en matière de construction, l'obligation d'ériger des constructions en matériaux durables peut être imposée aux concessionnaires dans les localités désignées par le gouverneur de province ».

La mise en valeur conforme du fonds donne lieu à la conclusion du contrat de concession perpétuelle ou ordinaire. A ce sujet, l'article 219 de la loi foncière dispose que le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par un certificat d'enregistrement du titre concédé par l'Etat. Ce dernier apparaît dès lors dans le processus d'accession à la concession comme un aboutissement d'un effort de mise en valeur.

La mise en valeur n'est pas seulement une exigence pour accéder à la concession, elle est aussi une condition de maintien et de son renouvellement. Au sujet du renouvellement de la concession ordinaire, il sied de relever qu'il n'est pas automatique. Le concessionnaire doit satisfaire à certaines conditions. C'est ce qui ressort de l'article 19 de l'ordonnance n° 74-148 portant mesures d'exécution de la loi foncière qui dispose : « La demande doit être introduite au plus tard six mois avant l'expiration de la concession. L'autorité compétente ne peut procéder au renouvellement qu'après examen de la mise en valeur conforme à la destination du terrain et du caractère fonctionnel des installations et immeubles édifiés sur celui-ci ». Si l'autorité compétente constate que la mise en valeur n'est pas maintenue, elle pourra refuser de renouveler la concession. Dans cette hypothèse la concession ordinaire s'éteint et l'Etat récupère le fonds. Ceci revient à dire que le concessionnaire ne doit jamais cesser d'entretenir son fonds. De même, il ne doit pas abandonner sa concession en pensant que son droit est définitivement acquis, même en cas de négligence de sa part.

Rappelons également que l'obligation du maintien de la mise en valeur ne pèse pas seulement sur le concessionnaire ordinaire. Elle s'impose aussi au concessionnaire perpétuel. En effet, si celui-ci néglige de maintenir la mise en valeur, l'Etat peut soit reprendre la concession soit la réduire à due proportion.

Par quels moyens l'Etat assure-t-il le contrôle de la mise en valeur ?

II. INSTRUMENTS DE CONTRÔLE

Nous parlerons successivement du permis de construire (A), du certificat de conformité (B) et du certificat environnemental (C).

A. Permis de construire : *contrôle a priori*

Sous sa forme la plus ancienne, on peut dire que le permis de bâtir existe dans la législation congolaise depuis l'arrêté du 20 septembre 1890. En effet, depuis cette date toute construction dans une circonscription urbaine, du moins dans sa partie soumise au régime foncier légal, était subordonnée à une autorisation préalable, écrite et expresse de l'autorité compétente.

Quel est l'objet du permis de construire ?

1. *Objet du permis de construire*

Pour toute construction, il faut un terrain et ce terrain doit être viabilisé. Pour autant, il ne faudrait pas croire qu'il suffit que ces deux conditions soient remplies pour qu'on construise n'importe quoi et comme on l'entend. En effet, il existe des règles d'urbanisme qui imposent des conditions à observer lorsqu'on construit. Ces règles tirent leur fondement dans la nécessaire adaptation de tout projet de construction aux règles posées pour assurer le développement harmonieux, rationnel et humain des cités et, par-delà, l'aménagement du territoire national tout entier⁵.

A ce titre, le permis de construire a pour objet de soumettre les projets de construction au contrôle de l'administration tant au regard des principes de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme que des règles de construction proprement dites. Autrement dit, il tend à soumettre les projets de constructions aux impératifs de l'intérêt général contenus dans la réglementation de l'urbanisme et des servitudes d'utilité publique. D'où, il se définit comme étant un acte administratif par lequel une autorité publique compétente constate que l'exécution des travaux de construction projetés peut être autorisée au regard du droit public qui les concerne et se rattache à la police administrative⁶.

⁵ R. SAINT-ALARY, *Le droit de la construction*, coll. Que sais-je ? , Paris, Presses Universitaires de France, 1969, p.42.

⁶ G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021, pp. 154-155.

Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables dans le domaine de l'urbanisme. C'est-à-dire qu'il autorise les constructions sur base des règles d'urbanisme. On peut donc dire qu'à titre principal, le permis de construire correspond à une vérification *a priori* du respect des règles d'urbanisme, c'est-à-dire des règles qui d'une part sont édictées dans les documents locaux d'urbanisme ou dans le code d'urbanisme et qui d'autre part, concernent notamment l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions...⁷ Le permis de construire constitue donc 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.

2. Champ d'application du permis de construire

Le champ et le domaine d'application du permis de construire sont déterminés par l'article 20 du décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme qui dispose : « Sur le territoire des localités ou régions, dès qu'il est soumis au régime du présent décret, nul ne peut, sans aucune permission préalable, écrite et expresse du Commissaire de district dans les villes, du Gouverneur de province ou de son délégué par tout ailleurs : 1° achever des constructions en cours à ce moment, construire, démolir, faire des changements aux constructions existantes à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ; 2° modifier sensiblement le relief du sol ; 3° 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 ; 4° lotir totalement ou partiellement une propriété en vue de la construction ; 5° 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. Les prescriptions du présent article sont applicables aux pouvoirs publics ».

A ce même sujet, l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel n° CAB/MIN-UH/023/2018 du 31 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté CAB/MIN.ATUH/MBI/GHK/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire en République démocratique du Congo dispose : « Toute personne physique ou morale désireuse d'entreprendre une promotion immobilière, une rénovation 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

⁷ D. LABETOUILLE, *Le permis de construire*, Coll. Que sais-je?, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, p.31.

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 ».

L'alinéa 1^{er} de l'article 2 de l'arrêté précité dispose quant à lui : « Le permis de construire est également exigé pour les constructions spécialisées en hauteur, tels les silos, les tours de guet, les phares, les châteaux d'eau, les pylônes en béton, métalliques à usages divers, les butées sur lesquelles sont surélevés des ouvrages ».

De ce qui précède on constate que le permis de construire est d'abord nécessaire pour les constructions initiales, sans qu'il y ait lieu de distinguer à cet égard selon qu'il s'agit ou non d'un bâtiment à usage d'habitation. Il est aussi requis en matière de transformation intérieure ou extérieure du bâtiment existant. C'est ce qui ressort de la lecture de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'arrêté ministériel précité qui dispose : « Les clôtures, les modifications extérieures à apporter aux constructions existantes, les reprises de gros œuvres, les surélévations ainsi que les travaux entraînant une modification importante de fonctionnement et composition d'un édifice à au moins le tiers (1/3) de son volume antérieur, doivent également faire l'objet d'une demande de permis de construire ».

Comme on le voit, les critères retenus à ce sujet sont extensifs. En effet, l'on vise notamment les travaux ayant pour effet de changer la destination des constructions (par exemple transformer en habitation un bâtiment à usage agricole), de modifier leur aspect extérieur (par exemple remplacer les tuiles d'une toiture par des ardoises), de modifier leur volume (par exemple surélever le bâtiment pour créer un étage supplémentaire), ou même de créer des niveaux supplémentaires sans pour autant modifier le volume total (par exemple créer un étage mansardé dans un grenier)⁸.

On entend par transformation intérieure ou extérieure des constructions existantes les modifications intérieures ou extérieures d'un bâtiment ou d'un ouvrage. Pour les transformations intérieures, on vise les travaux qui portent des modifications dans l'affectation et l'utilisation de l'immeuble ou des pièces. La raison d'être d'un permis de construire pour de tels travaux se justifie, car, par la transformation, il peut y avoir un changement de catégorie de l'immeuble au regard des règles d'urbanisme, ou de distribution de pièces, et ce, qu'importe l'ampleur des travaux⁹.

⁸ D. LABETOUILLE, *op. cit.*, p.36.

⁹ G. KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction, op. cit.*, p.158.

Entre dans la transformation extérieure, la modification de l'aspect extérieur de la construction telle que l'installation d'une façade d'une officine de pharmacie, toutes ouvertures pratiquées dans les façades, la modification du volume de la construction telle que l'édification d'un magasin en saillie sur le trottoir, l'adjonction d'un balcon même situé sur une façade arrière, la surélévation ou la suppression d'un local et la modification de l'architecture ou l'emploi d'autres matériaux.

A l'exception des constructions revêtant un caractère secret défense, l'obligation de solliciter un permis s'impose à l'administration publique, à l'armée, à la police nationale, aux services de sécurité, aux services publics concessionnaires de l'Etat, aux établissements publics, aux infrastructures industrielles et minières, aux provinces, aux villes, aux municipalités, aux agglomérations, aux cités, à tout autre centre urbain, aux édifices diplomatiques, consulaires et aux tiers, sans que cette énumération ne soit exhaustive¹⁰.

Tout celui qui veut commencer la construction d'un ouvrage doit introduire sa demande de permis de construire auprès du ministère de l'urbanisme qui est l'autorité compétente pour le délivrer¹¹.

3. Procédure de délivrance du permis de construire

Le dossier de demande du permis de construire est déposé en trois exemplaires. Dans les provinces, il est déposé auprès du chef de division provinciale de l'Urbanisme par le canal du chef de bureau de l'urbanisme de la commune ou territoire où s'effectueront les travaux, avec ses avis et considérations. En ce qui concerne la ville de Kinshasa, il est déposé directement à la Direction de l'urbanisme pour tous les travaux énumérés au point a de l'article 4 de l'arrêté ministériel ou auprès du chef de division urbaine de l'urbanisme de la ville pour les travaux tels que repris au point b de l'article 4 de l'arrêté.

¹⁰ Article 3 de l'arrêté ministériel relatif à l'octroi du permis de construire.

¹¹ a) secrétaire général de l'Urbanisme et l'Habitat ou son délégué, sur toute l'étendue du territoire national, pour tout immeuble à usage non résidentiel et celui résidentiel de plus de deux étages, tout immeuble à ériger pour le compte d'un département ministériel, d'une entreprise publique, d'un établissement public, d'un service public de l'État, les chancelleries, tout projet d'investissement immobilier, rénovation urbaine, ensemble immobilier, les immeubles de rapport ; Par immeubles non résidentiels, il faut entendre : complexes commerciaux, industriels, hôteliers, touristiques, centres et bâtiments d'affaires, stations-services, édifices socioculturels, sanitaires, complexes sportifs, entreposage, bâtisses à usage artisanal, agricole et de pisciculture, tout ouvrage destiné à un usage commercial ou industriel, cette énumération n'étant pas limitative ; b) chef de division urbaine ou provinciale ou son délégué, sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa, de la Province sous son administration, pour tout immeuble à usage résidentiel de deux étages au maximum et tous les autres travaux que ceux énumérés...

Selon l'arrêté ministériel en vigueur, la demande du permis de construire peut être introduite par différentes personnes à savoir, concessionnaire du terrain¹², propriétaire du bâtiment ou mandataire du propriétaire du bâtiment. Cette liste est limitative. En conséquence, tout permis de construire obtenu par une personne sans qualité sera nul. Il sied de préciser que la qualité de demandeur s'apprécie au jour de la signature du permis. Au cas où le demandeur est mandataire, il doit joindre à la demande le mandat du propriétaire du bâtiment ou du concessionnaire.

Le dossier de demande de permis de construire comprend pour tout type de projet, deux volets, soit un volet administratif et un volet technique¹³. La

¹² Il peut s'agir d'un concessionnaire perpétuel ou d'un concessionnaire ordinaire.

¹³ Article 11 de l'arrêté ministériel : 1. Volet administratif contenant : 1.1. une demande de permis de construire, selon le formulaire annexe I du présent arrêté, ce formulaire doit impérativement porter la signature du demandeur du permis de construire ou de son délégué dûment mandaté. 1.2. une copie du titre de propriété certifiée conforme à l'original par toute autorité administrative compétente légalement établie ou par le préposé de l'urbanisme à la réception du dossier. 2. Volet technique contenant : 2.1. un plan de situation établi à l'échelle de 1/2000^e destiné au repérage de la parcelle intéressée et indiquant les îlots et lotissements environnants dans un rayon de 200 mètres au moins pour les maisons d'habitation; 300 mètres pour les complexes commerciaux et 500 mètres pour les industries ou toute autre construction; 2.2. Pour une bâtisse à usage résidentiel d'une surface bâtie de moins de 150 m² : - un plan de situation ; - un plan d'implantation à l'échelle de 1/50^e ; - un plan de masse à l'échelle de 1/200^e ou 1/500^e ; - une vue en plan de chaque niveau ; - deux coupes significatives, à échelle de 1/50^e ou 1/100^e ; - une façade avant et arrière ; - un plan et schéma de plomberie ; - un plan et schéma d'électricité ; - une façade latérale droite et gauche. 2.3. Pour les projets dont la superficie bâtie est supérieure à 150 m² ; 2.3.1. Plan de masse à l'échelle de 1/200^e ou 1/500^e comportant les indications suivantes : - les limites et indications cadastrales des parcelles limitrophes ; - le tracé des voiries publiques ou privées bordant le terrain à construire ; - l'aménagement du terrain autour des constructions ; - les possibilités éventuelles de branchement à des canalisations existantes ; - la situation topographique lorsqu'il s'agit d'un terrain d'une pente de 5 % ou plus, selon le gabarit du projet. 2.3.2. Les coupes horizontales, fixées à deux (2) au moins, à l'échelle de 1/50^e ou 1/100^e pour les projets de grande superficie dont lune cotée et l'autre aménagée pour voir la composition de la structure intérieure comprenant notamment : - le plan de sous-sols, avec indication des canalisations et d'évacuation des eaux ; - le plan de rez-de-chaussée et éventuellement de chaque étage ; - les toitures des terrasses. 2.3.3. Les coupes verticales fixées au nombre de deux (2) ou plus selon le gabarit du projet, lune pour indiquer la hauteur du bâtiment, et l'autre aménagée pour voir le dimensionnement de la partie constructive des sous-sols, des murs de rez-de-chaussée, des étages, des terrasses, des toitures avec indication de canalisation et d'évacuation des eaux ; 2.3.4. Le plan de fondation coté à l'échelle d'exécution de 1/50^e ou 1/100^e ; 2.3.5. La maquette et/ou les perspectives, pour tout immeuble de R+4 et plus ; 2.3.6. Le plan d'implantation avec indication de l'emplacement de la fosse septique et puits perdu ; 2.3.7. Le plan topographique si nécessaire ; 2.3.8. Le plan et le schéma de machinerie pour ascenseurs, climatisation ou autre équipement d'incorporation, pour tout immeuble de R+4 et plus ; 2.3.9. Le plan et le schéma d'installation électromécanique ou électronique ; 2.3.10. Le plan et le schéma de protection et détection incendie ; 2.3.11. Les calculs de la portance du sol pour les immeubles R+4 et plus ; 2.3.12. Les calculs de résistance des matériaux et de stabilité ; 2.3.13. Les dispositions d'étanchéité, de neutralisation des matières grasses, les indications sur les matériaux et la destination des constructions ; 2.3.14. Le devis

partie administrative de la demande du permis de construire est composée essentiellement de trois éléments : la demande du permis de construire¹⁴, le titre d'occupation¹⁵ et l'extrait cadastral¹⁶ et accessoirement le mandat lorsque la demande n'est pas faite par le propriétaire du bâtiment ou le concessionnaire.

Sur terrain, il y a un écart manifeste entre les exigences légales et la pratique. En effet, nous avons constaté que dans bon nombre des cas, les travaux de construction de plusieurs bâtiments sont effectués sans demande d'autorisation préalable.

Dans les lignes qui suivent nous présentons les statistiques des demandes et octroi des permis de construire en ce qui concerne D'après les recherches menées auprès des divisions urbaines des communes de Ngaliema et Mont-Ngafula sur la période couvrant les années 2020, 2021 et une partie de 2022 nous mènent aux résultats repris dans le tableau ci-après :

a) Commune de Mont-Ngafula

Année	Nombre de demandes	Nombre de permis octroyés	Nombre de cas de suspension de travaux
2020	2.134	698	321
2021	1.983	903	253
2022	945	206	289

Source : *Rapports d'activités de la division urbaine.*

D'après ces chiffres, il se dégage que :

- En 2020, le taux de d'octroi de permis de construire était de 33% tandis que celui de suspension des travaux était de 15% ;
- En 2021, le taux de d'octroi de permis de construire était de 45% tandis que celui de suspension des travaux était de 12% ;

estimatif et descriptif si possible.2.4. Ces documents, élaborés selon les prescriptions du règlement d'urbanisme de l'entité concernée, doivent porter la signature des personnes physiques ou morales compétentes et agréées, notamment l'architecte, l'ingénieur ou le bureau d'études.

¹⁴ La demande du permis est de construire est un formulaire à remplir et à signer par le propriétaire ou par le concessionnaire ou par le mandataire.

¹⁵ Il peut s'agir soit du contrat de location foncière et en cours de validité, soit du certificat d'enregistrement.

¹⁶ L'extrait cadastral est un document administratif servant à l'identification des concessions foncières.

- En 2022 et à ce jour, le taux de d'octroi de permis de construire est de 21% tandis que celui de suspension des travaux est de 30% ;
- En moyenne et pour la période concernée, seulement 33% des constructions sont couvertes par le permis de construire. Autrement dit, 67% de constructions ne sont pas couvertes par le permis de construire ;
- En moyenne, les travaux de près de 19% des chantiers ont été suspendus faute de permis de construire.

Qu'en est-il de la commune de Ngaliema ?

b) Commune de Ngaliema

Année	Nombre de demandes	Nombre de permis octroyés	Nombre de cas de suspension de travaux
2020	3.820	565	395
2021	2.365	758	626

Source : Rapports d'activités de la division urbaine.

L'analyse du tableau nous permet de retenir que :

- En 2020, le taux de d'octroi de permis de construire était de 15% tandis que celui de suspension des travaux était de 10% ;
- En 2021, le taux de d'octroi de permis de construire était de 32% tandis que celui de suspension des travaux était de 26% ;
- En moyenne et pour la période concernée, 24% de constructions étaient couvertes par le permis de construire. Autrement dit, 76% de constructions ne sont pas précédées de permis de construire préalable ;
- En moyenne les travaux de près de 18% des chantiers ont été suspendus faute de permis de construire.

De ce qui précède, il se dégage de la tendance générale que dans la majorité des cas, les constructions sont réalisées sans permis de construire préalable. Ceci revient à dire que les bâtiments érigés sont anarchiques et ne se conforment pas à la réglementation applicable en matière d'urbanisme.

Aussi, les agents de l'administration nous ont informé que sauf quelques rares exceptions, les constructions sont lancées sans une demande préalable de permis de construire. C'est généralement à la suite d'une mission de contrôle que les maîtres d'ouvrage se décident de se conformer à la réglementation en sollicitant, a posteriori, le permis de construire. A cette occasion les agents de l'administration conviennent d'un paiement échelonné des droits dus à l'Etat. Pour rappel et concernant, les immeubles (R+3) tout au plus, le coût du permis de construire est de 2,2 dollars américains par mètre carré. Ce taux est de 1,8 dollar américain pour les autres immeubles.

Le maître d'œuvre qui refuse de négocier les modalités de paiement du prix du permis de construire voit les travaux de son chantier suspendus. La reprise ne pourra intervenir qu'après paiement intégral aussi bien du prix du permis de construire que des amendes prescrites à cet effet.

Qu'en est-il du certificat de conformité ?

B. Certificat de conformité

L'arrêté ministériel n° CAB/MIN-UH/023/2018 du 18 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté CAB/MIN.ATUHMBIGHK/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire consacre quatre articles au certificat de conformité¹⁷.

L'article 21 de l'arrêté précité dispose : « À la fin de la construction, ou dès la fin des travaux de gros œuvres, le requérant a l'obligation d'inviter par écrit, la Direction de l'urbanisme, sept jours à dater de la fin effective des travaux, de venir constater le respect des normes urbanistiques et d'habitabilité prescrites dans le permis de construire en vue de l'obtention d'un certificat de conformité. Toutefois, ce délai ne doit dépasser les quatre (4) mois de la saisine au-delà desquels l'assujetti se prévaudra de l'accusé de réception.

En l'absence du certificat de conformité au moment de l'exploitation de la bâtisse, et au cas où l'assujetti serait dans l'incapacité de prouver qu'il en a fait la demande, il sera contraint de l'obtenir moyennant des frais équivalents au double de ceux de la taxe de bâtisse ».

Il ressort de la lecture de cet article qu'après la mise en valeur des terres urbaines, le titulaire du fonds a l'obligation d'inviter l'administration de l'urbanisme de venir constater la mise en valeur. En cas de mise en valeur effective, l'administration de l'urbanisme établit et délivre le certificat de conformité au requérant.

Le certificat de conformité est donc un document officiel certifiant le respect par le titulaire d'une parcelle, des normes urbanistiques et constructives telles que prescrites par le permis de construire. Il poursuit un objectif bien précis, celui de sanctionner les travaux réalisés. C'est ainsi que Jean-Paul Gilli et Jacques de Lanversin disent que le certificat de conformité est un document attestant que les travaux ont été réalisés selon les prescriptions du permis¹⁸. En d'autres termes, le certificat de conformité atteste que la mise en valeur du fonds est conforme. Dans ce sens, l'article 19 de l'arrêté ministériel portant réglementation de l'octroi du permis de construire dispose : « Après la construction, ou dès la mise en valeur suffisante en rapport avec les gros œuvres, l'assujetti invite l'administration à constater le respect des normes

¹⁷ Articles 20, 21, 22 et 23.

¹⁸ J.P. GILLI et J. de LANVERSIN, *Lexique. Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, 1978, p.28.

urbanistiques et constructives prescrites dans le permis de construire en vue de la délivrance d'un certificat de conformité ».

C'est sur base de ce document que le conservateur des titres immobiliers signera d'abord le contrat de concession perpétuelle ou ordinaire.

La deuxième étape est donc celle de l'octroi de concession. A partir de ce moment, le locataire devient des concessionnaires. Ils deviennent titulaires de droits réels de jouissance sur le fonds mis en valeur.

Pendant, dans la pratique les constructeurs ne demandent pas toujours à l'administration de l'urbanisme de procéder au constat de mise en valeur. C'est ce que nous ont confié les agents de l'administration des divisions provinciales de l'urbanisme avec lesquels nous nous sommes entretenu. Ainsi, plusieurs constructions, même achevées, ne sont pas couvertes par le certificat de conformité. Leurs titulaires s'adressent directement aux services des Affaires foncières pour l'établissement du certificat d'enregistrement. Dans ce cas, il est simplement procédé à l'établissement du procès-verbal du constat de mise en valeur. C'est sur base de ce document que le conservateur des titres immobiliers établit le certificat d'enregistrement.

Pour notre part, cette situation en marge de la loi est à déplorer. En effet, même au cas où le titulaire du fonds s'adresse directement au conservateur des titres immobiliers pour obtenir le certificat d'enregistrement, il lui revient d'exiger au requérant le certificat de conformité. En agissant ainsi on pourra mieux s'assurer du respect des normes d'urbanisme avant l'établissement du certificat d'enregistrement.

Les constructions faites ne doivent pas seulement se conformer aux normes impératives d'ordre urbanistique. Elles doivent en plus respecter les normes environnementales.

C. Certificat environnemental

L'alinéa 4 de l'article 94 de la loi foncière précité dispose que la mise en valeur se fera conformément aux normes en vigueur sur l'urbanisme, l'environnement et l'hygiène. Il en ressort nettement que le concessionnaire doit tenir compte des normes environnementales lorsqu'il met en valeur son fonds. D'où l'intérêt de l'étude d'impact environnemental et social préalable. En effet, c'est à l'issue de cette étude que l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE) délivre le certificat environnemental.

L'article 21 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement dispose au premier alinéa : « *Tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur*

l'environnement est assujetti à une étude d'impact environnemental et social préalable, assortie de son plan de gestion, dûment approuvés ».

Selon cette disposition légale l'étude d'impact environnemental et social est une condition sine qua non pour tout projet pouvant avoir un impact sur l'environnement. Ceci revient à dire que cette étude permet d'intégrer les préoccupations environnementales dans tout projet. Ainsi, s'il s'avère que le projet envisagé aura un impact négatif sur l'environnement, il ne sera pas autorisé.

Aux termes de l'annexe au décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles relatives aux mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement, l'étude d'impact est requise notamment dans les cas suivants :

- Activité d'excavation et remblayage de plus de dix mille mètres cube (10.000 m³) ;
- Projet de construction ou d'installation des antennes de télécommunication.

Ceci signifie que la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social ne concerne que les constructions ayant une certaine capacité. Dans ce cas, le maître d'œuvre recrute un bureau d'étude qui réalisera cette étude. Lorsque celle-ci est validée par l'Agence Congolaise d'Environnement (ACE), il est délivré au maître d'ouvrage un certificat environnemental. Ainsi, le permis de construire ne peut être octroyé que dans l'hypothèse où le requérant produit un certificat environnemental.

Dans tous les autres cas et notamment en ce qui concerne la construction des habitations ordinaires, le certificat environnemental n'est pas requis. Autrement dit, l'octroi du permis de construire n'est pas conditionné à l'obtention préalable du certificat environnemental. Ceci signifie dans la pratique, il est rare que les concessionnaires recourent à cet instrument de contrôle des normes d'urbanisme. En conséquence, le contrôle se borne aux aspects impliquant respectivement les ministères des affaires foncières et d'urbanisme. Le ministère de l'Environnement ne pourra intervenir qui s'il s'agit des constructions particulières susmentionnées.

Toutefois, nous sommes d'avis que tout projet de lotissement dans les milieux urbains soit précédé d'une étude d'impact environnemental et social.

CONCLUSION

Pour s'assurer de la mise en valeur des terres urbaines, l'Etat a prévu des moyens de contrôle : permis de construire, certificat de conformité et certificat environnemental. Ce dernier ne concerne que les constructions d'une certaine capacité. Le permis de construire et le certificat de conformité sont de ce fait les moyens les plus usuels de contrôle des normes d'urbanisme.

Dans la pratique, il se constate que la majorité des maîtres d'ouvrage ne sollicitent ni le permis de construire avant le début des travaux, ni le certificat de conformité après les efforts de mise en valeur. Autrement dit, ces outils bien que prévus ne permettent pas de contrôler efficacement la mise en valeur des terres urbaines.

Pour remédier à cette situation, il importe entre autres de faire respecter la réglementation par l'application rigoureuse de sanctions prévues à ce sujet. Il peut s'agir notamment de la suspension des travaux, de la démolition des ouvrages, des amendes, reprise des terres par l'Etat, etc. L'administration doit également s'assurer d'un personnel suffisant, qualifié et équipé.

BIBLIOGRAPHIE

1. TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *J.O. RDC*, 52^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, in *J.O.Z.*, n°3 du 1^{er} février 1974.
- Loi n° 11/009 du 11 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, *J.O.RDC*, n° spécial du 16 juillet 2011.
- Loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, *J.O.RDC*, n° spécial du 27 décembre 2011.
- Ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi foncière, in *J.O.Z.*, n°3, 1^{er} février 1974.
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN-UH/023/2018 du 18 mai 2018 modifiant et complétant l'arrêté CAB/MIN.ATUHMBIGHK/012/2016 du 23 août 2016 portant réglementation de l'octroi du permis de construire.

2. OUVRAGES ET ARTICLES

- ALONI MUKOKO (Y.), *Droit civil. Régime foncier et immobilier*, Kinshasa, Editions Here I am, 2019.
- GILLI (J.P.) et De LANVERSIN (J.), *Lexique. Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, 1978.
- KALAMBAY LUMPUNGU (G.) ET MUNENE YAMBA YAMBA (P.), *Droit congolais de l'environnement*, Paris, Espérance, 2020.
- KALAMBAY LUMPUNGU, *Droit congolais de la construction*, Paris, Espérance, 2021.
- LABETOUILLE (D.), *Le permis de construire*, Coll. Que sais-je ? Paris, Presses Universitaires de France, 1982.
- RARIJAONA (R.), *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar*, Paris, Cujas, 1967.
- SAINT-ALARY (R.), *Le droit de la construction*, coll. Que sais-je ? Paris, Presses Universitaires de France, 1969.
- HEYSE (Th.), « Domaine de l'Etat. Domaine public et domaine privé », in *Les nouvelles*, Bruxelles, Picard, p.325.
- MUNENE YAMBA YAMBA (P.), « Les normes environnementales au chevet de la ressource foncière », in *Droit foncier et immobilier congolais. Difficile application*, Paris, Editions Espérance, 2021, pp.199-232.
- SOHIER (A.), « Le problème des terres indigènes », in *Journal des Territoires d'Outre-mer*, n° 63, du 15 septembre 1955.