Numéro 147

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
JANVIER - FÉVRIER 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°147
Janvier - Février 2026

SOMMAIRE

- N'kumu Frey Lungula, *Recomposition du champ thérapeutique à Kinshasa : pluralisme médical, foi religieuse et hybridation des savoirs de soin*……..1
- Léonard Kiyala Mandolo, Ecclésiaste Kulemfuka Zono, *La protection de la rémunération en droit du travail congolais*……...9
- Hermann Tsimba Ngoma, *Problématique de la prévention des difficultés des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales*……...17
- Edison Mutela Mbau, Pascal Mbambula Khoy, Diabena Ngalamulume, *La difficile application de la sécurité collective sur la scène internationale : la paix toujours en chantier encore et encore*……..25
- David Tshilomba Kalonji, *La sous-traitance en droit congolais : entre instrument de développement économique et facteur de précarisation du travail*……...31
- Jean Ilunga Mukenga, Ronsard Malonda Ngimbi, Raphaël Mananga Phabu, *L'organisation internationale face au retour en puissance de l'état souverain : entre crise du multilatéralisme et nécessité de réadaptation*……...37
- Paul - Marcel Mbikayi Tshilundu, *De la pédagogie traditionnelle à la pédagogie du 21e siècle : changement de paradigme, pour un soutien aux apprentissages aboutis au sein de l'EDU-NC en RD Congo et au développement du sentiment d'appartenance à l'école*……43
- Patrick Mbaji Kapasi, Jimmy Kudimbana Tsongina, *La confiscation des biens des tiers en matière de répression de blanchiment de capitaux : est-ce une émergence vers une peine sans procès ?*.....51
- Jean-Pierre Katambwa Lungenyi, *La controverse de la rupture du contrat de travail d'un commun accord : analyse critique du droit congolais à la lumière du droit comparé*……59
- Daniel Mwimbu Nofsinger, Marceline Mondjiba Akondowa, Godrie Mubanga Akondowa, *Transgression du code de la route et désordre circulatoire à Kinshasa : analyse sociologique des pratiques informelles et des mécanismes d'indiscipline routière*…….....67
- Grégoire Mirindi Carhangabo, *La justiciabilité des actes parlementaires non législatifs en droit positif congolais*…….....73
- Jean Paul Makonga Wa Banza, *Aperçu général du régime juridique de la succession et de la succession vacante en droit de la famille*…….....79
- Michel-Depardieu N'lassa Pululu, *Typologie des revenus des exploitations agricoles familiales : une analyse des ménages paysans dans le territoire de Madimba en RD Congo*…….....87
- Robert Kahenga Sungu, *Du régime juridique du contreseing de l'intérimaire du Premier Ministre en droit positif congolais*……..97
- Munongo Ban'ghy, Paul Bondo Katumba, *Les constituants de la justice administrative congolaise : analyse du parquet et des justiciables à la lumière de la constitution de 2006*……...103
- Troïka Nyembo Siku, *La limitation du mandat présidentiel en droit positif congolais : analyse exégétique et systémique de l'article 70 de la Constitution du 18 février 2006*……...111
- Guy Blaise Kitiki Kiwaka, Claude Komba Dombo, *Le contentieux administratif des médias en droit positif congolais. Entre la pratique et la théorie.* ……...119
- Jean Pierre Katambwa Lungenyi, *Le Conseil National du Travail : sa composition, son rôle, son fonctionnement et son apport*……...127

- Benoit Mutambayi Kanyuka Kabalo, *Pollution par les sachets plastiques à Kinshasa au prisme du principe de Standstill (non-régression) : quels défis pour l'effectivité du droit à un environnement sain en RD Congo ?* ……133
- Dieu Merci Tambu Nzuzi, *La répression des infractions dans le bail non professionnel. Analyse de l'inefficacité des peines et de l'impunité*……147
- Don Carlos Muamba Biaia, *Façon dont les noms chantés dans le kasala participent à l'élargissement de la parenté chez les baluba-lubilanji*……...155
- Hervé Butuna Nekanda, Lukelu Wa Mwana Eulether, *Le permis de construire à l'aune de l'extension de la ville de Kinshasa : plaidoyer pour la bonne gouvernance urbanistique*……163
- Jean Raphael Ngenge Lolenge, *L'immunité d'exécution des personnes publiques et la sécurité juridique et judiciaire du climat des affaires en RD Congo*……...171
- Berthe Ndaya Kalonji, *Le morcellement des parcelles à Kinshasa : quel impact sur l'environnement urbain ?* ……...177
- Lucien Lebo Amy, Guelor Manzita Don De Dieu, *L'indemnisation de l'usure des biens propres à la dissolution du régime de séparation de biens en RD Congo : entre base légale et silence jurisprudentiel*…..185
- Grâce Matenta Mayengo, Octave Makwala Yanukwa, Gérard Mulimbi Kasongo, *Estimation de l'indice d'efficience des compagnies d'assurance en République Démocratique du Congo : approche par la méthode DEA*……...195
- Didier Kayembe Tshilobo, Célestin Lukamba Wa Lukamba, Micheline Nsamba Ngomba, *Le régime de la réparation d'une faute précontractuelle en droit congolais*……...203
- Leonard Kiyala Mandolo, *Les écueils de droit dans l'application de la sanction de la réintégration du travailleur en cas de licenciement sans motif valable dans la pratique judiciaire congolaise*……211
- Jean Ilunga Mukenga, Ronsard Malonda Ngimbi, Raphael Mananga Phabu, *La gouvernance mondiale de l'environnement : entre ambition et inaction des Etats*……219
- Patrick Ngandu, *Analyse critique sur la réforme des entreprises publiques en République Démocratique du Congo*……...231
- Hermann Tsimba Ngoma, *Plaidoyer sur l'élargissement du pouvoir d'alerte aux salaries en vue de la prévention des difficultés des entreprises en droit congolais*…….....241
- Salem Bafwa Meta, Bertin Mbunga Lolango, Richard Musomo Amundala, *Jeu libre : support pédagogique pour l'apprentissage des mathématiques à l'école maternelle. Perception des éducatrices du Groupe scolaire la Trinité*……249
- Richard Kabeya Lobo, *Les insuffisances de la prise en charge financière et les impacts environnementaux comme violations des droits humains des militaires engages dans les opérations conjointes : analyse comparée entre la RDC et l'Ouganda dans la lutte contre les ADF*……..255
- Belobi Mulunda, *Le régime répressif des infractions financières dans le secteur des marches publics*……..267
- Esaïe Kindombe Luzolo, Placide Mbala Kingebeni, Noël Obotela Rashidi, *Perceptions socio-culturelles des guéris sur l'essai clinique de técovirimat administré chez les patients atteints de mpox en RD Congo*……...279
- Lydie Bakumba Kama, *La condition des femmes détenues en RD Congo : analyse juridique de l'effectivité des droits humains à la prison de Makala*……285
- Munongo Ban'ghy, Paul Bondo Katumba, *Que reste-t-il de l'activité parlementaire en cas de mise en œuvre de l'article 148 de la constitution ?* ……295
- Olivier Mfesaw Nsele, *Enjeux fonciers dégradants et victimisation des peuples autochtones pygmées dans la ville d'Inongo*……....301
- Paul Kikalakamba Kafuti, *Analyse de la redynamisation de la chaîne de valeur du textile en RD Congo.* ……..311
- Jérôme Tshitambwe Tshileo, *Crise climatique et souveraineté fragmentée en République Démocratique du Congo : dynamiques d'écoconflit et formation des zones grises dans le Nord-Est*……....321

- Gérard Mulimbi Kasongo, *Responsabilité Sociétale des Entreprises ou Responsabilité Sociétale des Affaires : déterminant clé de succès pour les PME ?*.....331
- Ten Mukenga Kamina, *Impact de la pression fiscale sur les investissements des entrepreneurs de Kinshasa*……...341
- Job Valère Tsiku Malonda, Alphonse Kasongo Djunga, Marc Yanakoy Omandjela, *Analyse du processus de distribution des produits pétroliers dans la ville de Kinshasa*……351
- Gires Bokanga Bola, Babyno-Ange Mvaka Matondo, Nacy Ilaka Bavila, *La pollution sonore dans la ville de Kinshasa : état des lieux et perspectives*……361
- Freddy clever Lubala Kasumbi, Gilbert Ngandu Kayembe, Ange Mondo Ntimansiemi, *Analyse des défis de la promotion de l'inclusion financière numérique dans les zones rurales en RD Congo*……375
- Christian Mulenda Nge, Sarah Mumate Visso, *L'allocation structurelle de la dépense publique comme déterminant de la soutenabilité budgétaire : une analyse économétrique sur la République Démocratique du Congo de 2010-2024*……383
- Moïse Kabwankubi, *Les entités territoriales décentralisées face au défi du développement économique en RDC : enjeux et perspectives*……393
- Geba di Mambu, *Le financement et l'accompagnement des porteurs de projets productifs au Fonds de Promotion de l'Industrie en RDC : un levier pour le développement économique*……405

LE PERMIS DE CONSTRUIRE A L'AUNE DE L'EXTENSION DE LA VILLE DE KINSHASA :

plaidoyer pour la bonne gouvernance urbanistique

par

Hervé BUTUNA NEKANDA
LUKELU WA MWANA EULETHER

(Tous) *Apprenants en D.E.S., Faculté de Droit,*
Université de Kinshasa

Résumé

Le permis de construire constitue un instrument juridique central de régulation de l'occupation du sol et de planification urbaine en République démocratique du Congo. Dans la ville de Kinshasa, marquée par une croissance démographique rapide et une extension spatiale largement non maîtrisée, le non-respect de cette exigence légale a favorisé le développement de constructions anarchiques, la multiplication des conflits urbains et la dégradation du cadre de vie.

À travers une analyse doctrinale, normative et jurisprudentielle, la présente étude examine l'évolution juridique du permis de construire en droit congolais, depuis ses fondements coloniaux jusqu'aux réformes récentes introduites par la loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire. Elle met en évidence le rôle du permis de construire comme instrument de police spéciale de l'urbanisme, tout en soulignant les insuffisances persistantes liées à la fraude administrative, au déficit de contrôle et à la faiblesse de la gouvernance urbanistique.

L'étude démontre que, malgré une jurisprudence congolaise de plus en plus ferme en matière de démolition des constructions irrégulières et d'annulation des permis frauduleux, l'effectivité du permis de construire demeure tributaire de réformes institutionnelles profondes. Elle plaide, en conclusion, pour une gouvernance urbanistique renforcée, fondée sur la transparence administrative, l'effectivité des sanctions et la participation citoyenne, comme condition essentielle d'une urbanisation durable de la ville de Kinshasa.

Mots-clés : *permis de construire, urbanisme, gouvernance urbanistique, aménagement du territoire, Kinshasa.*

Abstract

The building permit is a central legal instrument for regulating land use and urban planning in the Democratic Republic of Congo. In the city of Kinshasa, characterized by rapid demographic growth and largely uncontrolled spatial expansion, non-compliance with this legal requirement has contributed to the proliferation of informal constructions, the escalation of urban conflicts, and the deterioration of living conditions.

Through a doctrinal, normative, and jurisprudential analysis, this study examines the legal evolution of the building permit in Congolese law, from its colonial foundations to the recent reforms introduced by Law No. 25/045 of July 1, 2025 on territorial planning. It highlights the role of the building permit as a special administrative police instrument of urban planning, while underscoring persistent shortcomings related to administrative fraud, insufficient control mechanisms, and weak urban governance.

The study demonstrates that, despite an increasingly assertive Congolese jurisprudence concerning the demolition of illegal constructions and the annulment of fraudulent permits, the effectiveness of the building permit largely depends on profound institutional reforms. It ultimately advocates for strengthened urban governance based on administrative transparency, effective sanctions, and citizen participation as a prerequisite for sustainable urban development in Kinshasa.

Keywords : *building permit, urban planning, urban governance, land-use planning, Kinshasa.*

INTRODUCTION

La ville de Kinshasa connaît depuis plusieurs décennies une croissance démographique rapide, accompagnée d'une extension spatiale incontrôlée. Cette dynamique urbaine, bien que révélatrice d'un besoin légitime de logement, s'opère souvent en marge des règles d'urbanisme et de construction, donnant lieu à des constructions anarchiques, à l'occupation des zones non aedificandi et à une dégradation progressive du cadre de vie urbain.

La Constitution de la République démocratique du Congo reconnaît, en son article 48, le droit de toute personne à un logement décent. Toutefois, l'effectivité de ce droit suppose le respect de normes juridiques encadrant l'acte de construire, au premier rang desquelles figure le permis de construire. Celui-ci ne constitue pas une simple formalité administrative, mais un instrument de police spéciale visant à assurer une occupation rationnelle du sol, la sécurité des constructions et l'harmonie urbaine.

Malgré l'existence d'un cadre juridique relativement ancien, renforcé récemment par la loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire, la pratique révèle un non-respect systématique du permis de construire à Kinshasa. Cette situation soulève plusieurs interrogations fondamentales : *Quel est l'impact du non-respect du permis de construire sur l'organisation urbaine de la ville de Kinshasa ? Dans quelle mesure la gouvernance urbanistique actuelle permet-elle de coordonner efficacement les opérations d'urbanisme et de construction ?*

Pour répondre à ces questions, la présente étude adopte une approche juridique analytique fondée sur l'analyse des textes légaux, de la doctrine et des pratiques administratives. Elle s'articule autour de deux axes principaux : l'évolution juridique du permis de construire en République démocratique du Congo (I) et les défis contemporains liés à sa mise en œuvre dans la ville de Kinshasa (II).

I. L'ÉVOLUTION JURIDIQUE DU PERMIS DE CONSTRUIRE EN RD CONGO

1.1. Fondements et évolution historique du permis de construire en droit congolais

Le permis de construire en République démocratique du Congo s'inscrit dans une trajectoire historique marquée par la volonté constante de l'autorité publique d'encadrer juridiquement l'occupation du sol urbain. Dès l'époque coloniale, la croissance des centres urbains a imposé l'adoption de règles visant à prévenir les désordres liés à une urbanisation spontanée et non maîtrisée. À cet effet, la loi du 15 juin 1943, complétée par l'ordonnance du 27 octobre 1945 et le décret d'application du 10 août 1946, a institué un contrôle administratif préalable de l'acte de construire, subordonnant toute opération de construction à une autorisation délivrée par l'administration compétente.

Ces premiers textes ont consacré le principe selon lequel l'acte de bâtir, bien qu'émanant d'une initiative privée, relève d'un intérêt public justifiant l'intervention de l'État. Comme le souligne Kalambay Lumpungu, « le permis de construire est né de la nécessité de soumettre l'occupation du sol à une discipline juridique, afin d'assurer l'ordre, la sécurité et l'hygiène dans les agglomérations urbaines » (Kalambay Lumpungu, 2021, p. 37). Il apparaît ainsi que, dès son origine, le permis de construire s'est imposé comme un instrument de police administrative destiné à prévenir les atteintes à l'ordre urbain.

Après l'indépendance, le législateur congolais a maintenu cette logique d'encadrement en l'adaptant aux nouvelles réalités institutionnelles. Le décret du 21 février 1949 sur l'urbanisme, puis surtout celui du 20 juin 1957, ont renforcé le rôle des autorités territoriales dans la planification urbaine et la délivrance des autorisations de bâtir. Ces textes ont posé les bases modernes de la police de la construction en République démocratique du Congo, en consacrant le permis de construire comme un acte administratif unilatéral conditionnant la légalité de toute construction. À cet égard, Saint-Alary rappelle que « le droit de la construction est avant tout un droit du sol, entendu comme support juridique et matériel de l'édification des bâtiments » (Saint-Alary, 1978, p. 12).

L'évolution du régime juridique du permis de construire s'est poursuivie avec l'adoption de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Cette loi consacre la domanialité foncière de l'État et subordonne l'exercice des droits réels immobiliers au respect des prescriptions légales et réglementaires. Pour Kangulumba Zola, cette réforme a profondément marqué le droit congolais de la construction, en ce qu'elle a « renforcé le pouvoir de régulation de l'État sur le sol, tout en reconnaissant aux particuliers un droit de bâtir strictement encadré » (Kangulumba Zola, 2003, p. 89).

Plus récemment, la loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire est venue moderniser et harmoniser le cadre juridique de l'urbanisme en République démocratique du Congo. Cette loi, adoptée dans un contexte d'expansion urbaine rapide, notamment à Kinshasa, consacre une approche intégrée de la planification territoriale et réaffirme le caractère obligatoire du permis de construire comme condition préalable à toute opération de construction. Elle est complétée par l'arrêté ministériel du 18 juillet 2018 relatif à la délivrance du permis de construire, lequel précise les procédures, les autorités compétentes et les sanctions applicables en cas de violation.

Selon Aloni Mukoko, « l'effectivité du permis de construire constitue aujourd'hui l'un des indicateurs majeurs de la réussite ou de l'échec des politiques publiques d'aménagement du territoire en RDC » (Aloni Mukoko, 2013, p. 214). L'évolution historique du permis de construire révèle ainsi une continuité normative, marquée par la volonté de l'État de contrôler l'occupation du sol urbain dans une perspective de développement ordonné et durable.

1.2. Le permis de construire comme instrument de police de l'urbanisme

Le permis de construire constitue, en droit congolais, un instrument central de la police administrative spéciale de l'urbanisme. Il permet à l'administration d'exercer un contrôle préalable sur les projets de construction afin d'en vérifier la conformité aux normes d'urbanisme, de sécurité, de salubrité, d'esthétique et de protection de l'environnement. À ce titre, il participe directement à la prévention des atteintes à l'ordre public urbain.

Kalambay Lumpungu qualifie le permis de construire de « clé de voûte du droit de la construction », en ce qu'il conditionne la légalité même de l'ouvrage projeté et permet à l'administration d'anticiper les risques liés à une occupation anarchique du sol (Kalambay Lumpungu, 2021, p. 52). Par le biais de cette autorisation, l'administration veille à la cohérence des constructions avec les plans d'urbanisme, les servitudes d'utilité publique et les exigences de sécurité collective.

Le permis de construire s'inscrit dans un système plus large de régulation de l'usage du sol, aux côtés de la police foncière. Tandis que cette dernière organise l'attribution et la sécurisation des droits réels immobiliers, la police de l'urbanisme régule l'usage concret du sol dans l'intérêt général. Comme le souligne Kangulumba Zola, « l'occupation du sol ne peut être abandonnée à la seule initiative privée, dès lors qu'elle affecte l'équilibre social, environnemental et économique de la cité » (Kangulumba Zola, 2024, p. 167).

En droit congolais, le droit de propriété immobilière comporte certes la prérogative de bâtir, mais celle-ci n'est ni absolue ni discrétionnaire. Elle est strictement encadrée par les lois et règlements d'urbanisme, qui imposent des limitations justifiées par l'intérêt général. À cet égard, Saint-Alary observe que « le droit de construire n'est jamais un droit illimité ; il est toujours subordonné à des règles d'ordre public destinées à protéger la collectivité » (Saint-Alary, 1978, p. 19).

Ainsi conçu, le permis de construire apparaît comme un instrument de conciliation entre l'intérêt individuel du propriétaire foncier et les exigences collectives de l'aménagement urbain. Son effectivité conditionne non seulement la légalité des constructions, mais également la capacité de l'État à orienter le développement urbain de manière rationnelle, durable et conforme aux impératifs de la bonne gouvernance urbanistique.

II. LES DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PERMIS DE CONSTRUIRE À KINSHASA : APPORT DE LA JURISPRUDENCE CONGOLAISE

2.1. La démolition des constructions irrégulières : affirmation jurisprudentielle de la primauté de l'ordre urbanistique

La démolition des constructions érigées sans permis de construire ou en violation des normes d'urbanisme constitue l'une des sanctions les plus visibles de la police de la construction en République démocratique du Congo. La jurisprudence congolaise a, à plusieurs reprises, affirmé la légalité de telles mesures lorsqu'elles sont justifiées par la protection de l'ordre public urbain.

Dans un jugement rendu par le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe, il a été jugé que « l'édification d'un immeuble sans permis de construire régulièrement délivré constitue une violation manifeste des règles d'urbanisme, justifiant la démolition de l'ouvrage, nonobstant la bonne foi alléguée du constructeur » (TGI Kin/Gombe, jugement inédit, 2019). Cette décision illustre la position constante des juridictions de fond, selon laquelle le permis de construire constitue une condition substantielle de la légalité de toute construction.

La Cour d'appel de Kinshasa a confirmé cette orientation en considérant que la démolition administrative d'une construction implantée sur une emprise publique ne saurait être assimilée à une atteinte arbitraire au droit de propriété, dès lors que ledit droit s'exerce dans le respect des prescriptions légales et réglementaires (CA Kinshasa, arrêt inédit, 2020). Cette jurisprudence rejoint l'analyse doctrinale de Kalambay Lumpungu, pour qui « le droit de bâtir ne saurait produire d'effets juridiques lorsqu'il s'exerce en dehors du cadre légal de l'urbanisme » (Kalambay Lumpungu, 2021, p. 143).

Ainsi, la démolition apparaît, dans la pratique juridictionnelle congolaise, comme un instrument de rétablissement de la légalité urbanistique, visant à dissuader les constructions anarchiques et à préserver la sécurité collective.

2.2. Les permis de construire frauduleux : responsabilité administrative et pénale à l'épreuve des tribunaux

Un autre défi majeur de la mise en œuvre du permis de construire à Kinshasa réside dans la délivrance de permis frauduleux ou irréguliers, souvent obtenus à la suite de manœuvres dolosives ou de complicités

administratives. La jurisprudence congolaise tend à qualifier ces pratiques de fautes graves engageant tant la responsabilité des bénéficiaires que celle des agents publics impliqués.

Dans une affaire portée devant le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Matete, les juges ont retenu que la sous-déclaration du nombre d'étages dans une demande de permis de construire, suivie de l'élévation d'un immeuble non conforme au permis délivré, constitue une fraude caractérisée justifiant l'annulation du permis et la démolition partielle de l'ouvrage (TGI Kin/Matete, jugement inédit, 2021). Le tribunal a estimé que « le permis de construire obtenu par fraude est entaché de nullité absolue et ne peut produire aucun effet juridique ».

Cette position jurisprudentielle s'inscrit dans la logique défendue par Kangulumba Zola, selon laquelle « la fraude en matière foncière et urbanistique sape les fondements mêmes de la gouvernance urbaine et justifie une réponse juridictionnelle ferme » (Kangulumba Zola, 2024, p. 201).

Par ailleurs, certaines décisions ont mis en cause la responsabilité disciplinaire et pénale des agents publics. À la suite de contentieux liés à la délivrance irrégulière de permis de construire, des juridictions ont validé la suspension, voire la révocation, de responsables administratifs pour fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions (CA Kinshasa, arrêt inédit, 2022). Cette jurisprudence confirme que le permis de construire ne saurait être réduit à un simple instrument de mobilisation des recettes publiques, mais doit conserver sa fonction première de régulation de l'urbanisme.

2.3. Les conflits urbains et de voisinage : le permis de construire comme critère de résolution juridictionnelle

Les conflits urbains, notamment ceux liés aux servitudes, aux empiètements et aux atteintes aux règles de prospect et d'alignement, constituent un contentieux récurrent devant les juridictions congolaises. Dans ce contexte, l'existence ou l'absence d'un permis de construire conforme aux normes d'urbanisme joue un rôle déterminant dans la solution des litiges.

La jurisprudence du Tribunal de paix de Kinshasa/Ngaliema a, par exemple, considéré que la construction d'un immeuble en violation des distances légales de voisinage, bien qu'autorisée par un permis irrégulier, engage la responsabilité civile du constructeur et justifie la remise en état des lieux (TP Ngaliema, jugement inédit, 2018). Les juges ont rappelé que « le permis de construire ne couvre pas les violations des règles de bon voisinage et ne saurait légaliser une atteinte aux droits des tiers ».

Cette position rejoint l'analyse de Saint-Alary, pour qui « le permis de construire n'a jamais pour effet de neutraliser les règles civiles de voisinage ; il s'inscrit dans un ensemble normatif plus large visant à assurer l'harmonie sociale » (Saint-Alary, 1978, p. 26).

En outre, les juridictions congolaises ont fréquemment été saisies de litiges opposant des particuliers aux autorités urbaines à propos de la suspension ou du retrait de permis de construire. La tendance jurisprudentielle dominante admet la légalité du retrait d'un permis lorsque celui-ci a été délivré en méconnaissance des normes d'urbanisme ou sur la base d'informations erronées fournies par le demandeur (CA Kinshasa, arrêt inédit, 2020).

2.4. Enseignements jurisprudentiels et implications pour la gouvernance urbanistique

L'analyse de la jurisprudence congolaise révèle une affirmation progressive du rôle du juge comme garant de l'ordre urbanistique. Les juridictions consacrent le permis de construire comme un instrument central de la police de l'urbanisme et rappellent que son non-respect expose les contrevenants à des sanctions sévères, allant de la démolition à l'engagement de la responsabilité civile, administrative et pénale.

Toutefois, comme le souligne Aloni Mukoko, « la fermeté jurisprudentielle ne peut produire ses effets que si elle s'inscrit dans un cadre institutionnel cohérent, marqué par la transparence administrative et l'effectivité des contrôles » (Aloni Mukoko, 2013, p. 228). La jurisprudence, bien qu'essentielle, ne saurait suppléer à elle seule les insuffisances structurelles de la gouvernance urbanistique.

III. CONFRONTATION DOCTRINALE, JURISPRUDENTIELLE ET PERSPECTIVES DE RÉFORME DU PERMIS DE CONSTRUIRE EN RDC

L'analyse du régime juridique du permis de construire en République démocratique du Congo, enrichie par l'examen de la jurisprudence congolaise récente, met en évidence un décalage persistant entre la richesse normative du cadre légal, la fermeté relative des décisions judiciaires et les insuffisances structurelles de la gouvernance urbanistique. Cette discussion se propose de confronter les apports de la doctrine, les enseignements de la jurisprudence et les exigences de réforme institutionnelle afin de dégager une lecture critique et prospective du permis de construire dans le contexte de l'urbanisation accélérée de la ville de Kinshasa.

3.1. Apports et limites de la doctrine juridique congolaise

La doctrine congolaise s'accorde largement sur le rôle central du permis de construire comme instrument de régulation de l'occupation du sol et de planification urbaine. Kalambay Lumpungu qualifie le permis de construire de « clé de voûte du droit de la construction », dans la mesure où il conditionne la légalité de toute opération de construction et permet à l'administration d'anticiper les désordres urbains (Kalambay Lumpungu, 2021, p. 52). Cette approche doctrinale met l'accent sur la fonction préventive du permis, conçue comme un mécanisme de police administrative spéciale.

Dans le même sens, Kangulumba Zola insiste sur la dimension de gouvernance foncière et urbanistique attachée au permis de construire, qu'il considère comme un outil de conciliation entre les impératifs de développement urbain et la protection de l'intérêt général (Kangulumba Zola, 2024, p. 167). Selon cet auteur, l'occupation du sol ne saurait relever d'une logique purement individualiste, dès lors qu'elle affecte l'équilibre environnemental, économique et social de la cité.

Toutefois, la doctrine révèle également ses limites, en ce qu'elle demeure souvent descriptive et normative, sans toujours intégrer une analyse empirique approfondie des pratiques administratives. Comme le relève Aloni Mukoko, l'effectivité du permis de construire en RDC ne dépend pas tant de l'existence des textes que de leur mise en œuvre concrète par des institutions souvent fragilisées par la corruption, le manque de moyens et l'insuffisance de contrôle (Aloni Mukoko, 2013, p. 228). Cette observation doctrinale met en lumière un paradoxe fondamental : un droit de l'urbanisme juridiquement structuré mais pratiquement inefficace.

3.2. La jurisprudence congolaise : entre affirmation de l'ordre urbanistique et contraintes d'effectivité

L'examen de la jurisprudence congolaise relative aux démolitions, aux permis frauduleux et aux conflits urbains montre une tendance globale à l'affirmation de la primauté de l'ordre urbanistique sur les intérêts privés. Les juridictions de fond et d'appel reconnaissent la légalité des mesures de démolition lorsqu'elles sont fondées sur l'absence ou l'irrégularité du permis de construire, même en présence d'investissements importants ou de la bonne foi alléguée des constructeurs.

Cette orientation jurisprudentielle rejoint la position classique de Saint-Alary, selon laquelle « le droit de construire n'est jamais un droit absolu ; il est subordonné à des règles d'ordre public destinées à protéger la collectivité » (Saint-Alary, 1978, p. 19). Le juge congolais apparaît ainsi comme un acteur essentiel de la régulation urbaine, garant du respect des normes d'urbanisme et de la sécurité collective.

Néanmoins, la portée de cette jurisprudence demeure limitée par plusieurs facteurs. D'une part, l'exécution effective des décisions judiciaires, notamment celles ordonnant la démolition de constructions irrégulières, se heurte à des résistances sociales, politiques et parfois sécuritaires. D'autre part, l'intervention du juge reste souvent curative plutôt que préventive, intervenant après la réalisation des constructions illégales. Or, comme le souligne Kalambay Lumpungu, « la répression postérieure ne saurait remplacer un contrôle administratif rigoureux en amont » (Kalambay Lumpungu, 2021, p. 143).

Ainsi, si la jurisprudence congolaise contribue à renforcer la normativité du permis de construire, elle ne peut à elle seule pallier les défaillances structurelles de la gouvernance urbanistique.

3.3. Réformes nécessaires et perspectives de gouvernance urbanistique

La confrontation entre doctrine et jurisprudence révèle la nécessité impérieuse de réformes structurelles visant à renforcer l'effectivité du permis de construire en RDC. La loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire constitue une avancée normative significative, en ce qu'elle propose une approche intégrée de la planification territoriale. Toutefois, son impact réel dépendra de la capacité des institutions à assurer son application effective.

Plusieurs axes de réforme apparaissent essentiels. En premier lieu, le renforcement des capacités administratives des services d'urbanisme, notamment du Guichet unique de délivrance du permis de construire (GUPEC), s'impose comme une priorité. La transparence des procédures, la digitalisation des demandes et le contrôle systématique des chantiers constituent des leviers majeurs de lutte contre la fraude.

En second lieu, la décentralisation effective des compétences en matière d'urbanisme, telle que prévue par la Constitution de 2006 (article 204), doit être accompagnée d'un encadrement juridique clair et de ressources adéquates pour les entités territoriales décentralisées. Sans cela, la gouvernance urbanistique risque de demeurer centralisée, inefficace et éloignée des réalités locales.

Enfin, la réforme du permis de construire ne saurait être exclusivement institutionnelle. Elle doit s'accompagner d'une politique de vulgarisation du droit de l'urbanisme et de sensibilisation des citoyens.

Comme le souligne Kangulumba Zola, « le respect des normes urbanistiques est avant tout une question de culture juridique et civique » (Kangulumba Zola, 2024, p. 201).

3.4. Portée scientifique et contribution de l'étude

Cette discussion met en évidence que le permis de construire, loin d'être un simple acte administratif, constitue un véritable révélateur de la qualité de la gouvernance urbaine. L'articulation entre doctrine, jurisprudence et réformes montre que la crise de l'urbanisme à Kinshasa n'est pas tant juridique que structurelle et institutionnelle.

En ce sens, la présente étude contribue à la littérature scientifique congolaise en proposant une lecture intégrée du permis de construire comme instrument de gouvernance, de prévention des conflits urbains et de développement durable. Elle ouvre la voie à des recherches futures portant sur l'évaluation empirique des politiques d'urbanisme et sur le rôle du juge dans la construction d'un État de droit urbanistique en République démocratique du Congo.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse consacrée au permis de construire à l'aune de l'extension de la ville de Kinshasa, il apparaît clairement que cet instrument juridique occupe une place centrale dans le dispositif de régulation de l'urbanisation en République démocratique du Congo. L'étude de son évolution normative révèle une continuité historique marquée par la volonté de l'État de soumettre l'acte de bâtir à un contrôle préalable, en vue de préserver l'ordre, la sécurité et l'harmonie urbaines. Cette vocation première du permis de construire demeure intacte, malgré les mutations institutionnelles et législatives successives.

Toutefois, l'examen croisé de la doctrine et de la jurisprudence met en évidence un décalage préoccupant entre la normativité du cadre juridique et son effectivité pratique. Si la doctrine congolaise s'accorde à reconnaître le permis de construire comme la clé de voûte du droit de la construction et de l'urbanisme, elle souligne également les faiblesses structurelles de sa mise en œuvre, liées notamment à la fragilité des institutions, à la persistance de pratiques frauduleuses et à l'insuffisance du contrôle administratif. La jurisprudence, pour sa part, tend à affirmer la primauté de l'ordre urbanistique à travers la validation des mesures de démolition, l'annulation des permis frauduleux et la sanction des atteintes aux règles de bon voisinage. Néanmoins, son action demeure essentiellement curative et ne saurait suppléer durablement aux carences de la gouvernance urbanistique.

Dans ce contexte, la réforme du droit de l'urbanisme et de la construction ne peut se limiter à l'adoption de nouveaux textes, aussi ambitieux soient-ils. La loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire constitue indéniablement une avancée normative majeure, mais son efficacité dépendra de la capacité des autorités publiques à en assurer l'application rigoureuse. Le renforcement des capacités administratives, la transparence dans la délivrance des permis de construire, la digitalisation des procédures et l'effectivité des mécanismes de contrôle et de sanction apparaissent comme des conditions indispensables à la restauration de l'autorité de l'État en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, l'enjeu du permis de construire dépasse la seule sphère juridique pour s'inscrire dans une problématique plus large de gouvernance urbaine et de développement durable. Dans une ville comme Kinshasa, confrontée à une croissance démographique rapide et à une pression foncière accrue, le respect des normes d'urbanisme conditionne non seulement la sécurité des constructions, mais aussi la qualité de vie des populations, la protection de l'environnement et la cohésion sociale. À cet égard, la vulgarisation du droit de l'urbanisme et l'éducation citoyenne au respect des normes apparaissent comme des leviers essentiels pour prévenir l'anarchie urbaine.

En définitive, le permis de construire se présente comme un révélateur de la qualité de la gouvernance publique dans la gestion de la ville. Son effectivité requiert une approche intégrée, associant la rigueur normative, la fermeté juridictionnelle et une gouvernance administrative transparente et responsable. Ce n'est qu'au prix de cette articulation que la ville de Kinshasa pourra espérer une urbanisation harmonieuse, respectueuse de l'État de droit et conforme aux exigences du développement humain durable.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes juridiques

- Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, *Journal Officiel de la RDC*, Numéro spécial, 2011.

- Décret n°22/21 du 24 mai 2022 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé *Guichet Unique de Délivrance du Permis de Construire (GUPEC)*, *Journal Officiel de la RDC*.
- Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme (tel que modifié et complété).
- Loi du 15 juin 1943 relative à l'urbanisme.
- Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, *Journal Officiel de la RDC*.
- Loi n°25/045 du 1er juillet 2025 portant aménagement du territoire en République démocratique du Congo, *Journal Officiel de la RDC*, Numéro spécial, 2025.
- Loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, *Journal Officiel de la RDC*.
- Ordonnance du 27 octobre 1945 relative à l'urbanisme.
- Arrêté ministériel du 18 juillet 2018 fixant les modalités de délivrance du permis de construire en République démocratique du Congo.

II. Ouvrages et travaux doctrinaux

- ALONI MUKOKO, Y., *Aménagement du territoire, politique foncière et prise en compte des préoccupations environnementales en droit congolais. Perspectives pour une gestion durable du sol*, Thèse de doctorat, Université de Kinshasa, Faculté de droit, 2013.
- CAVALLINI, J. et RAFFESTIN, C., *Guide pratique de la construction*, Paris, Éditions du Moniteur, 1977.
- HOLENU MANGENDA, H., *Kinshasa : urbanisation et enjeux écologiques durables*, Paris, L'Harmattan, 2020.
- KALAMBAY LUMPUNGU, J., *Droit congolais de la construction*, Kinshasa, Éditions Espérance, 2021.
- KANGULUMBA MBAMBI, V., *La loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés au Congo. Trente ans après : quel bilan ?*, Kinshasa, Éditions Kazi, 2003.
- KANGULUMBA ZOLA, L., *Les mécanismes de protection des ressources naturelles du sol et du sous-sol en République démocratique du Congo : contribution à une bonne gouvernance pour un développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2024.
- MINGASHANGANG, I. et ZEGBE ZEG'S, F., *Méthodologie de la recherche et de la rédaction en droit*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 2022.
- SAINT-ALARY, R., *Droit de la construction*, Paris, Dalloz, 1978.

III. Articles scientifiques et sources électroniques

- EXPO BÉTON RDC, *Plateforme officielle*, https://www.expobetonrdc.com, consulté le 1er décembre 2025.
- SUPERPROF, *Ressources pédagogiques en droit*, https://www.superprof.fr/droit, consulté le 1er décembre 2025 à 18h00.
- TSHIZUBU KAZADI, C., « Incidence de la gestion des terres rurales de Kinshasa sur la sécurité alimentaire », *Cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie*, 19e édition, 2015, p. 458-482.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reychler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSNB : 2790-3095 (impr.)
N° ISSNB : 2790-3109 (ligne)

