

		05. 1937	en milieu urbain
12	Décret	12. 12. 1939	La taxe de battisse
13	Ordonnance	N°27/TP du 12. 03.1940	La taxe de battisse
14	Arrêté	05. 06. 1941	Léopoldville ville à part entière
15	Décret	21. 02. 1949	L'urbanisation au Congo
16	Décret	07. 06. 1949	Création des entreprises de construction des cites indigènes : ‘‘les cites planifiées’’
17	Ordonnance	N°41/48 du 12. 02. 1953	Les établissements dangereux, insalubres et incommodes
18	Ordonnance	N° 97/415 du 04. 12. 1953	L'équipement de la voirie privée
19	Ordonnance	N°97/243 du 07. 07. 1954	L'urbanisme et l'aménagement
20	Ordonnance	N° 97/327 du 15. 10. 1955	L'esthétique générale de la colonie
21	Décret	26. 03 1957	La vie communale en milieu urbain
22	Décret	10. 05. 1957	L'habitat rural
23	Décret	20. 06. 1957	L'élaboration des plans d'aménagement local et particulier, plans régionaux d'aménagement, plan général du Congo et règles générales d'aménagement.
24	Ordonnance	N°074/345 du 28. 06. 1959	L'hygiène publique
25	Décret	13. 10. 1959	Constitution en ville de toutes les agglomérations dont l'importance se justifie.
26	Décret	16. 12. 1959	Couronnement de la réglementation sur l'exercice de la profession d'architecte

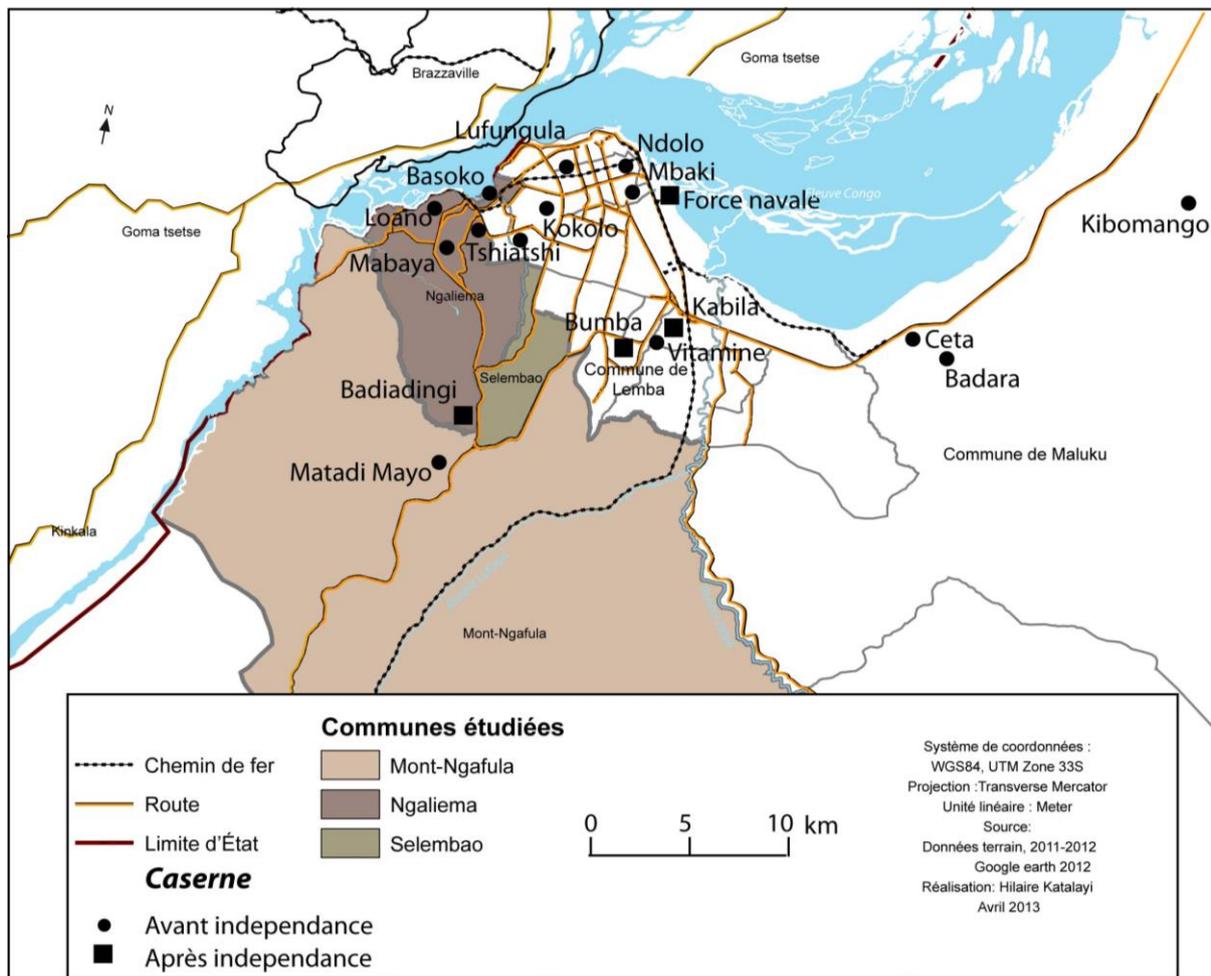
Sources : Journal Officiel, Mpinga H. (1967), Maximy, R., de (1984).

Le tableau 13, reprend les principales lois, ordonnances et arrêtés qui ont caractérisés les politiques d'urbanisme durant la période coloniale. En effet, pendant cette période la vision des politiques d'urbanisme au Congo en général, et à Kinshasa en particulier a été paternaliste dans un environnement colonialiste. Les textes législatifs sont un ensemble de règles obligatoires établies par le parlement belge. Le gouverneur de la ville, institué par l'autorité coloniale pouvait prendre des décisions, mais c'est toujours le parlement belge qui donnait le caractère de loi à toute réglementation.

Initialement la ville fut conçue pour la population blanche. Les populations noires étaient entassées dans des quartiers distincts, séparés par des larges zones libres. Ce qui correspondait à la ville fragmentée et à la parcellisation de la population noire désirées par les Belges. Il ressort de l'examen de cette évolution des politiques d'urbanisme que *les cités des indigènes* ont été conçues pour tenir en réserve les populations et en même temps les contrôler. Cette discrimination sociale légalement décidée et voulue a fait de

Kinshasa une « *une ville d'apartheid* », pour reprendre les mots de MAXIMY, R de, (1984).

A propos, Kinshasa était une ville où la plupart des noirs étaient destinés à n'être que des manuels, des *clercs* et des *commis d'administration*. Elle est donc restée divisée, contrôlée, quadrillée avec une implication prévoyante de la *Force publique* (Carte 28). Cependant, à en croire d'autres chercheurs, cette perception de l'espace avait l'avantage d'éviter l'apparition de *bidonvilles* à Kinshasa et dans les autres villes du Congo-Zaïre. L'exode rural vers les agglomérations urbaines n'a pas épargné le Congo-Belge et Kinshasa en particulier. Cet afflux a été favorisé par les circonstances nées de la guerre, notamment la création de manufactures destinées à faire face aux besoins du marché intérieur, pour compenser la défaillance temporaire de l'économie européenne perturbée par la guerre.



**Carte 28 : Les casernes de Kinshasa**

Pour contrôler cette nouvelle situation, il n'était pas question de remettre en cause les principes de l'expression spatiale coloniale, tout en admettant cependant qu'un effort sérieux soit accompli pour le logement et l'habitat des congolais. C'est le sens des décrets du 21 février 1949 concernant l'urbanisation au Congo et celui du 07 Juin 1959 portant création des entreprises de construction des *cités indigènes*. Les autres textes qui ont suivis réglementaient l'assainissement et l'aménagement du milieu. Car, les regroupements des populations en grande échelle qu'amenait l'urbanisation exigeaient une attention soutenue contre les vecteurs des maladies tropicales et d'autres épidémies. C'est le cas des ordonnances N° 074/345 du 28 juin 1959 relative à l'hygiène publique, promulguée avec l'objectif principal d'empêcher la prolifération des mouches et des moustiques dans les milieux urbains. Et pour étendre l'application de toutes ces législations à un grand nombre d'agglomérations non coutumières le décret du 26 mars céda la place à celui du 13 octobre 1959. Ce dernier autorisa le Gouverneur Général, à constituer en ville toute agglomération dont l'importance se justifie.

Cette mesure a eu pour conséquence de convertir des villages sans culture urbaine en ville et ce en un temps réduit. A l'espace de moins d'un siècle il a été développé un réseau urbain assez dense plutôt pour l'exploitation et le contrôle du pays (Carte des villes du Congo). Enfin, le décret du 20 Juin 1957 couronna la législation coloniale en matière d'aménagement urbain en instituant l'élaboration des : plans d'aménagement local et particulier, plans régionaux d'aménagement, plan général du Congo et règles générales d'aménagement.

Au final, retenons qu'en examinant cette législation, il y a lieu de croire à une volonté très faible de l'administration coloniale de développer des politiques établies en matière d'urbanisme, surtout dans les cités des indigènes. Il s'en suit un développement urbain ségrégationniste et très déséquilibré.

### **5.3.3. Réglementation sur la protection de l'environnement avant 1960**

**Tableau 14 : Textes législatifs sur la protection de l'environnement avant 1960**

	<b>Intitule</b>	<b>N° et/ou date</b>	<b>Portant/Concerne</b>
<b>1</b>	Ordonnance	Du 24 avril 1899	Création d'une commission d'hygiène dans chaque chef-lieu de district
<b>2</b>	Décret	Du 26 juillet 1910	Commerce et fabrication des denrées alimentaires
<b>3</b>	Ordonnance	Du 7 février 1911	Inspection des denrées alimentaires, laboratoires et droits des agents inspecteurs
<b>4</b>	Ordonnance	N°127.6 du 15 juin 1913	Règlement général sur les constructions dans les circonscriptions urbaines
<b>5</b>	Ordonnance	14 février 1914	Service des inhumations et police des cimetières
<b>6</b>	Ordonnance	12 mai 1914	Classement des fourneaux, forges, usines, fours foyers industriels, moteurs, chaudières, machines à vapeur dans les établissements dangereux, insalubres ou incommodes
<b>7</b>	Décret	Du 19 juillet 1914	Hygiène et salubrité publique
<b>8</b>	Ordonnance	Du 1 <sup>er</sup> juillet 1926	Pollution et contamination des sources, lacs, cours d'eau et parties de cours d'eau
<b>9</b>	Ordonnance	Du 10 mai 1929	Création dans chaque chef-lieu de province d'une direction technique des travaux d'hygiène
<b>10</b>	Ordonnance	Du juin 1929	Mesures d'application de l'hygiène publique dans les agglomérations
<b>11</b>	Décret	Du 21 février 1949	Urbanisme
<b>12</b>	Décret	Du 6 mai 1952	Servitudes relatives aux eaux souterraines, aux eaux des lacs et des cours d'eaux ainsi qu'à leur usage
<b>13</b>	Ordonnance	N° 52/443 du 21 décembre 1952	Mesures propres à protéger les sources, les nappes aquifères souterraines, lacs et cours d'eaux, à empêcher la pollution, le gaspillage de l'eau et des droits d'occupation concédés
<b>14</b>	Ordonnance	N° 41/48 du 12 février 1953	Etablissement dangereux, insalubre et incommodes
<b>15</b>	Ordonnance	N°97/253 du 1 <sup>er</sup> avril 1953	Equipement de la voirie privé

<b>16</b>	Ordonnance	N° 52/175 du 23 mai 1953	Interdiction de l'incendie des végétaux sur pied
<b>17</b>	Ordonnance	N° 97/213 du 22 juin 1954	Lutte contre les maladies quarantaine endémiques et autres transmissibles
<b>18</b>	Ordonnance	N° 74/243 du 24 juillet 1954	Règles générales d'aménagement en matière d'esthétique
<b>19</b>	Ordonnance	N° 97/327 du 15 octobre 1955	Publicité extérieure
<b>20</b>	Ordonnance	N° 62/12 du 17 janvier 1957	Règlement de la police de roulage
<b>21</b>	Ordonnance	N° 97/108 du 19 avril 1957	Zones de recul et parcage
<b>22</b>	Décret	Du 20 juin 1958	Code de l'urbanisme
<b>23</b>	Ordonnance	N° 61/185 du 24 juin 1957	Règlement sur les mesures préventives à prendre contre l'incendie dans l'immeuble à logement multiple
<b>24</b>	Ordonnance	N° 97/334 du 28 octobre 1957	Création de commissions provinciale de l'urbanisme
<b>25</b>	Décret	Du 26 novembre 1958	Conservation et utilisation des sols
<b>26</b>	Ordonnance	N° 50/445 du 21 avril 1959	Règles auxquelles doivent se conformer les commissions provinciale des sols
<b>27</b>	Ordonnance	N° 74/345 du 28 juin 1958	Hygiène publique dans les agglomérations
<b>28</b>	Ordonnance	N° 41/613 du 10 décembre 1959	Exploitation des établissements classes et formations médicales

Sources : Journal officiel

Le nombre de texte inventoriés indique que la législation environnementale de l'époque coloniale est riche. On y trouve des dispositions relatives au sol, à l'eau, à l'air, qui sont des ressources fondamentales de l'environnement. Les aspects concernant l'aménagement des espaces ou l'urbanisme, l'assainissement, les pollutions et nuisances y sont aussi abordés ; cela va dans le sens du respect des préalables relatifs à la mise en place des textes sur l'environnement et d'une implication positive des pouvoirs publics dans la gestion de l'environnement urbain. Le tableau montre en plus que les textes d'avant 1960 et ceux qui ont été édictés à l'époque coloniale sont abondants et sont de deux ordres : les ordonnances et les arrêtés. Le Congo-Belge ayant été une colonie d'exploitation et de peuplement, sa législation environnementale avait mis l'accent sur l'hygiène publique dans les agglomérations urbaines, sur une bonne gestion des ressources environnementales et la lutte contre les nuisances et pollutions.

Les textes relatifs à l'environnement urbain de l'époque coloniale concernent plusieurs aspects liés à l'environnement de la ville : urbanisme, inhumation et police des

cimetières, inspection des denrées alimentaires, des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, pollution et contamination des eaux, équipement de la voirie et drainage, protection des végétaux et règles générales en matière d'esthétique. Cette réglementation a porté également sur la publicité extérieure, les règlements de la police de roulage, des zones de recul et de parcage, les mesures à prendre contre l'incendie, la conservation et l'utilisation des sols, la création des directions techniques des travaux d'hygiène dans chaque chef-lieu et des commissions provinciales sur l'urbanisme.

Les témoignages recueillis attestent que ces mesures étaient largement respectées par les citoyens de l'époque et que « l'Etat colonial faisait de l'hygiène publique (dans les agglomérations) sa préoccupation quotidienne » (MUNENE Y., 1998). La Ville Haute ouest, notamment la commune de Ngaliema avait bénéficié de l'application rigoureuse de ces règles, car son environnement était protégé, assaini ou géré rationnellement. Cependant, cette législation a eu des implications sur le développement urbain de l'agglomération, surtout dans les zones annexes qui deviendront plus tard le siège la Ville Haute ouest.

### 5.3.4. Evolution de l'action publique de l'urbanisme à Kinshasa

Tableau 15 : L'évolution de l'action publique de l'urbanisme à Kinshasa de 1881- 1959

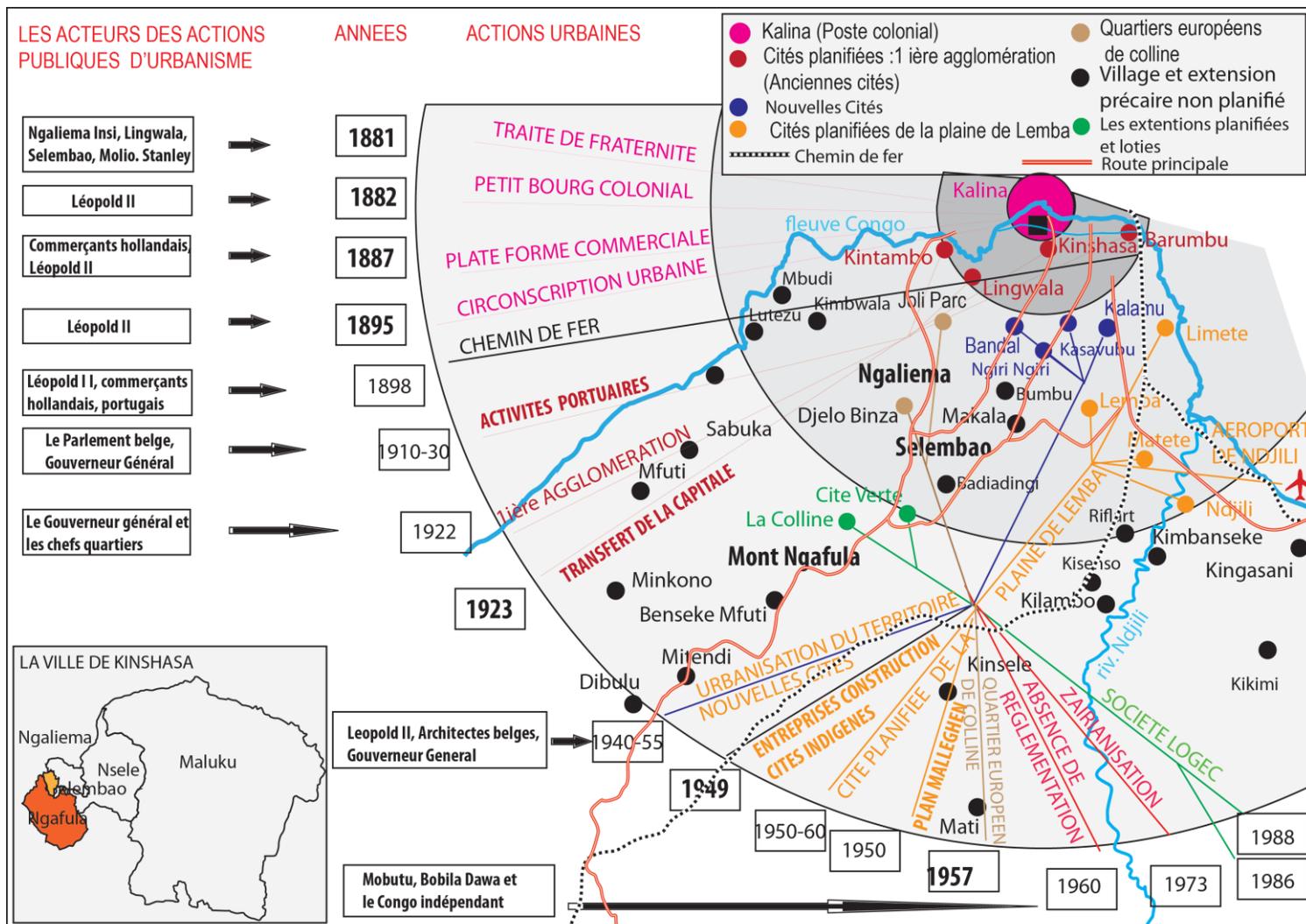
PRIODE	POLITIQUE PUBLIQUE	ACTEUR	ACTION SPATIALE URBAINE	ENTITE
1881	Traité de fraternité	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ngaliema Insi (ressortissant du Congo Brazzaville)</li> <li>➤ Lingwala Ngambo</li> <li>➤ Selembao (pêcheur de grande renommée)</li> <li>➤ Molio Antio</li> <li>➤ Henry Morton Stanley</li> </ul>	-	<p>Village Teke</p> <p>Village Nkulu (Cfr Actuel C.C.I.C.)</p> <p>Village de Molio (situé sur l'actuelle Bandalungwa)</p>
1882	Destination commerciale	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Henry M.Stanley</li> <li>➤ Léopold II</li> </ul>	-	Poste colonial
1885	Partage de l'Afrique	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Conférence de Berlin (Les grandes Puissances)</li> <li>➤ Léopold II</li> </ul>	-	Petit bourg colonial
1887	Plate-forme commerciale	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Commerçants hollandais</li> <li>➤ Le Roi Souverain</li> </ul>	<p>Début de la ville :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan des voiries</li> <li>• Travaux de planification</li> </ul>	Kalina et Kintambo

1895	<p>Organisation du territoire pour fructifier l'acquis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Activité portuaire + Chemin de fer</li> <li>❖ Transfert de la Capitale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le Roi Souverain</li> <li>➤ Parlement belge</li> <li>➤ Gouverneur General autorité coloniale suprême résidant au Congo</li> <li>➤ Architectes belges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le statut de circonscription urbaine à tous les chefs-lieux de District</li> <li>• Séparation des quartiers des résidences durables d'avec les huttes réservées aux autochtones</li> <li>• Plan d'aménagement de la zone résidentielle</li> <li>• Règlementation des constructions habitées par les colons</li> <li>• Règlementation sur l'environnement urbain</li> </ul>	<p>1<sup>ère</sup> Agglomération : Kalina, Gombe centre des affaires</p>			
1898							
1910							
1913							
1914							
1923							
1933							
1937							
1939	<p>Urbanisation du territoire national</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Privé (Individu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Léopoldville élevée en Capitale du Congo-Belge</li> <li>• La numérotation des parcelles et propriétés individuelle en milieu urbain</li> <li>• La taxe de bâtisse</li> <li>• Léopoldville ville à part entière</li> </ul>	<p>Barumbu, Kinshasa, Lingwala, Kintambo</p>			
1941							
1949					<p>Nouvelle perception de développement avenir de la ville en zoning:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Déconcentration de la Gombe vers la plaine de Lemba</li> <li>❖ Aérer la zone industrielle du nord-ouest en créant celle de Limete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Malleghen : Principaux axes et pôles de croissance (Nouvelles cités)</li> <li>• Etablissement dangereux, insalubres et incommodes</li> <li>• L'équipement de la voirie privée</li> <li>• L'urbanisme et l'aménagement du territoire congolais</li> <li>• Esthétique générale de la colonie</li> <li>• La vie communale en milieu urbain</li> <li>• Elaboration des plans d'aménagement local, plan</li> </ul>	<p>Kalamu, Kasa-vubu et Ngiri-Ngiri</p> <p>Bandalungwa, Lemba, Matete, Ndjili</p> <p>Commune</p>
1950							
1953							
1954							
1955							
1957							

<b>1959</b>	❖ Etendre les quartiers européens vers les collines de l'ouest (à Ngaliema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ngaliema Insi</li> <li>➤ Werry René</li>   <li>➤ Mafuta Kinzola (Parlementaire originaire de la province de Bas-Congo)</li> </ul>	régional et général du Congo et règles générales d'aménagement	Ngaliema
			•Hygiène publique	
			•Constitution en ville de toutes les agglomérations dont l'importance se justifie	Joli Parc, Djelo Binza
			•Couronnement de la réglementation sur l'exercice de profession d'architecte	

**Tableau 16 : Les actions publiques de l'urbanisme à Kinshasa après l'Indépendance**

PERIODE	POLITIQUE PUBLIQUE	ACTEUR	ACTION SPATIALE URBAINE	ENTITE
<b>1960</b> <b>1968</b> <b>De 1990</b>  <b>A</b>  <b>Nos jours</b>	Rupture dans la philosophie d'implantation (deux types stratégies : ❖ Libéralisme politique / multipartisme :  ✓ urbanisation de la population (récupération des quartiers des expatriés - initiative privée) :	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kapita Ngafula</li> <li>➤ Président fondateur du MPR</li> <li>➤ Compagnons de la révolution mobutienne</li> <li>➤ Yaya avec la Société Logement Economique (LOGEC) Yaya</li> <li>➤ Marie Antoinette épouse du président Mobutu</li> <li>➤ Chef coutumier</li> <li>➤ ABAKO (Association des Bakongo), avec comme leader politique Mafuta Kinzola               <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ UNIBAT (Union de la Tribu Teke), avec comme leader politique Pierre Mombele</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de la commune de Mont Ngafula</li>   <li>• Autoconstruction planifiée et lotis</li>   <li>• Autoconstruction non planifiée et précaire</li> </ul>	Commune de Mont Ngafula Joli Parc, Djelo Binza  Cité verte Cité De la Colline  Tous les quartiers d'autoconstruction : - Cfr Binza Village - - Mombele



Source :Hilaire KATALAYI, Enquêtes, 2012

Carte 29 : Evolution des actions publiques d'urbanisme et leurs acteurs à Kinshasa

La carte 29 balaye d'un seul coup l'évolution des actions publiques depuis 1881 jusqu'à nos jours, en reprenant toute fois les principaux acteurs et au regard de leurs politiques urbaines.

Le gouverneur de la ville, institué par l'autorité coloniale était l'acteur de mise en œuvre des politiques publiques d'urbanisme. Mais c'est toujours le parlement belge qui donnait le caractère de loi à toute réglementation. La ville fut conçue initialement pour la population blanche. Les populations noires étaient entassées dans des quartiers distincts, séparés par des larges zones libres. Ce qui correspondait à la ville rompue et à la parcellisation de la population noire désirées par les Belges. Il ressort de l'examen des textes législatifs en matière de politiques urbaines que les cités indigènes ont été conçues pour tenir en réserve les populations et en même temps les contrôler. Cette discrimination sociale légalement décidée et voulue a fait de Kinshasa une « ville d'apartheid », pour reprendre les mots de MAXIMY, R de, (1984).

Ces larges zones libres qui séparaient les quartiers planifiés seront progressivement occupées anarchiquement dès lors qu'il n'y avait plus de mesures d'encadrement de la croissance de la ville par le nouveau pouvoir. L'espace urbain est donc envahi, même dans ses endroits les plus fragiles. En effet, les quartiers d'autoconstruction envahissent des espaces libres et les interstices prolongeant purement et simplement les cités planifiées pour profiter de leurs commodités. Et pourtant, si le Plan Directeur d'Aménagement produit par le Bureau d'Etudes et d'Aménagement Urbain avait été respecté, la ville se développerait au delà de l'aéroport de Ndjili. Mais hélas ! A cause de l'absence des infrastructures de base l'occupation est encore très timide. Autour des *Cités planifiées* Lemba, Matete et Ndjili on retrouve des *Extensions Est* comme Kisenso, Kimbanseke, Masina. Les *Nouvelles cités* Kasa-vubu et Ngiri Ngiri sont prolongées jusque dans les collines des monts Ngafula et Ngaliema, par des *Extensions sud* Bumbu, Makala, Ngaba et Selembao.

### **5.3.5. Les implications des actions publiques de l'urbanisme colonial sur l'organisation spatiale de Kinshasa**

La première organisation urbaine commence d'abord ; avec les ensembles administratifs et résidentiels pour les blancs, autour du poste de Léopoldville (ce qui devient Léo II) et autour des factoreries et comptoirs de Kinshasa et ; ensuite avec des villages nouveaux ou extensions nouvelles de villages préexistants. Ces villages deviendront les noyaux des premières *cités indigènes*.

Ces villages périphériques de la ville de Kinshasa, autrefois qualifiée de zone annexe sont restés comme « *une partie d'un autre tout* » parce que la ville évoluait dans une logique d'un développement parallèle avec une structure à deux niveaux : d'une part la ville européenne et de l'autre côté la cité indigène et ses zones annexes. Ces espaces situés à la frontière, suscitèrent de conflits au sujet de leur gestion, entre l'administration de la ville et celle de la province voisine de Bas-Congo. Ces oppositions sont à la base de l'anarchie dans cette partie de la ville. Pour analyser cette organisation de l'espace nous nous inspirerons des textes des lois publiées dans le Journal Officiel et des réflexions de Mpinga H. (1967), pour ce qui concerne l'organisation de la ville avant l'indépendance ; de la constitution de la République Démocratique du Congo<sup>23</sup> et du rapport de l'Hôtel de ville de Kinshasa pour la période d'après 1960<sup>24</sup>.

#### **A. Participation velléitaire des citoyens à l'organisation de la cité**

Devenue capitale de la colonie depuis 1920 Léopoldville, ne disposait pas d'institutions particulières pouvant la différencier des centres administratifs et commerciaux du pays. Un obstacle juridique majeur s'opposait à la création des villes au Congo Belge. Il était constitué par l'article 10 de la charte coloniale qui stipulait que tout impôt devait être établi par un acte législatif, et par l'article 22, alinéa 3 de la même charte qui interdisait la délégation du pouvoir législatif. Il fut levé la loi budgétaire du 21 août 1921 dont l'article 3 était conçu comme suit : « Les organismes urbains établis

---

<sup>23</sup> Il s'agit de la constitution de la République Démocratique du Congo de février 2006

<sup>24</sup> Ce rapport est publié sur une page web (<http://www.kinshasa.cd/indx.php?option=com>.) qui présente les informations utiles sur les institutions, les structures et les services provinciaux.

par décret, peuvent créer des taxes locales et contracter des emprunts, sans contrôle de l'autorité supérieure et dans les limites des objets déterminés par le décret »<sup>25</sup>.

Le gouvernement profita de cette disposition légale pour préparer un décret portant création des districts urbains coloniaux le 12 décembre 1922. Le 13 janvier 1923, le Roi signa le décret portant création et organisation générale des districts urbains. Au terme de ce décret, le district urbain avait la personnalité civile, et sa création était soumise à l'appréciation du Gouverneur Général. Un commissaire de district, assisté d'un Comité urbain l'administrait.

L'article 5 contenait une curieuse disposition qui limitait considérablement le champ d'action du comité urbain : « le gouverneur général détermine les objets concernant, d'une manière spéciale, les intérêts matériels et moraux du district, sur lesquels le comité urbain ne peut délibérer sur d'autres objets ». Lorsqu'on rapproche cette restriction de la déclaration du conseil colonial selon laquelle « le cadre formé par le décret exclut toute participation des mandataires présentés et à plus forte raison élus par les colons, à l'administration des districts urbains »<sup>26</sup>, on voit à quel point les autorités belges entouraient de suspicion les institutions qu'elles créaient elles-mêmes dans la colonie. Cet état d'esprit se manifesta à travers toutes les étapes de l'évolution de l'organisation politico-administrative urbaine.

Le district s'étendait aux limites de la circonscription urbaine de Léopoldville comprenant les deux agglomérations européenne et indigène. Le comité urbain était composé du commissaire de district, son président, et de six membres nommés pour deux ans par le gouverneur de province du Congo-Kasaï. Le commissaire de district urbain, désigné par le Gouverneur général parmi les fonctionnaires de la colonie, jouissait de tous les pouvoirs et prérogatives appartenant aux commissaires de district et aux administrateurs de territoires. Il était le sous-ordonnateur de toutes les dépenses du district et il percevait les impôts et les taxes urbaines. L'ordonnance du 10 août 1923 jeta les bases des institutions de Léopoldville que nous retrouvons dans toutes les modifications qui interviendront ultérieurement.

Il importe de noter que dès maintenant, ni le Gouvernement belge, ni le Conseil Colonial ne parlaient de la participation des congolais à cette administration, alors que

---

<sup>25</sup> Bulletin officiel, 1921, p 758

<sup>26</sup> Rapport du Conseil Colonial, op. cit. p 113

juridiquement, l'agglomération indigène était partie intégrante du district urbain. Cette opposition entre le droit et le fait se maintint jusqu'en 1957.

### ***B. La cité indigène : « une partie d'un autre tout »***

Le terme « ville » fut appliqué aux agglomérations congolaises par l'ordonnance-loi n° 288/A I M O du 25 juin 1941 portant création et organisation générale des villes. Cette ordonnance n'apporta rien de nouveau aux institutions mises en place par celle du 10 août 1923. La ville était administrée, comme en 1923, par un commissaire de district assisté d'un comité urbain composé de membres nommés, tous de nationalité belge. Ce comité reste comme par le passé une assemblée purement consultative. D'ailleurs l'article 2 de l'ordonnance du 25 juin 1941 suggérait clairement ce qu'il y avait à penser nouvelle législation en disposant : les termes « districts urbains » et « district » figurant aux articles 5, 6, 7 et 8 du décret du 12 janvier 1923 sont remplacés par « ville ». Ainsi la principale modification ne se trouvait que dans la dénomination.

En effet, d'après l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 juin 1941, le district du Moyen-Congo comprenait le territoire du Pool et la ville de Léopoldville. Cette dernière était composée aussi bien de l'agglomération européenne que de l'agglomération noire. Juridiquement, l'unité de la ville était affirmée et si l'on avait voulu appliquer honnêtement la législation, on aurait dû étendre les nouvelles institutions à la cité indigène. Mais en fait l'organisation urbaine que nous venons de rappeler brièvement ne concernait que l'agglomération habitée par les blancs.

Depuis 1920, les cités noires étaient divisées en quartiers dont la surveillance (était) confiée à un agent de race noire qui (s'appelait) « chef de quartier »<sup>27</sup>, celui-ci servait d'intermédiaire entre l'administration et la population ; il concourait à la police de son quartier. En outre, préfiguration de ce que seront les futures chefs de centre et de cité, il faisait connaître à l'administration tout événement important survenu dans son quartier et participait à la perception de l'impôt etc. Dans ces quartiers certaines matières telles que le séjour, le commerce, la circulation nocturne, la profession de logeur, le recensement étaient rigoureusement réglementées.

Malheureusement, la cité indigène créée cette année-là ne jouissait pas de la personnalité civile. Elle était comme disait CAPELLE, E. (1947) « partie d'un autre tout ». Elle n'avait ni police, ni budget propres. « Les taxes perçues (alimentait) le

---

<sup>27</sup> Ord. N° 32 du 7 octobre 1920, B.A., 1920, p 1158

budget général de la ville, lequel (devait) à son tour supporter une partie des dépenses ordinaires de la cité, une autre partie était supportée par le budget général de la colonie, sous des formes diverses.

Un comité de tutelle de la cité indigène était prévu pour « veiller à l'amélioration des conditions morales et matérielles d'existence des habitants de l'agglomération ». Ce comité était composé exclusivement d'européens. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il n'avait rien à voir avec la tutelle administrative au sens propre du mot.

### ***C. Ville – Commune : une structure à double vitesse***

Après plusieurs tentatives de réforme de l'administration, une commission fut chargée par le Conseil de gouvernement de réexaminer le projet de statut des villes, parce que le système d'administration unique et la dualité ville centre extra-coutumier n'ont donné satisfaction ni aux autorités coloniales, ni aux populations congolaises. La cité indigène comme le centre extra-coutumier restaient dans l' « inorganisation » et ne s'accommodaient pas au fait d'être écartées du comité urbain, surtout à Léopoldville où l'unité de la ville et l'égalité de deux cités (européenne et indigène) étaient légalement affirmées.

En 1956, Cette commission supprima les échelons cités indigène et centre extra-coutumier et opta pour une structure à deux niveaux : « ville – commune ». Le décret du 26 mars 1957 adopta la distinction entre l'entité ville et l'entité commune. L'une et l'autre furent dotées d'institutions propres. La ville était administrée par un Premier bourgmestre, fonctionnaire belge de l'administration d'Afrique, assisté par un Conseil de ville. Tandis qu'à la commune, on avait un bourgmestre, qui pouvait être fonctionnaire ou non, et un conseil communal. Chaque entité disposait de ses services administratifs propres.

Tout compte fait, l'organisation urbaine allait bien dans l'agglomération européenne et relativement bien dans la cité indigène avant l'accession du pays à la souveraineté nationale. Le déséquilibre entre les deux communautés s'est accru depuis l'aube de l'Indépendance en 1959. Cette inégalité empire à ce jour.

## ***D. La crise d'autorité et la récupération du pouvoir coutumier dans les zones annexes***

Le décret du 10 mai 1957 ne reconnaissait la qualité d'autorité indigène qu'au chef et aux membres des collèges permanents. Ainsi dans les chefferies et les secteurs, les chefs de villages n'étaient pas considérés comme autorité indigènes par le colonisateur, qui trouvait cependant, que le rôle qui leur était dévolu par la coutume était particulièrement important. Dans les limites de la ville de Kinshasa telles qu'elles étaient définies au 10 mai 1957, il n'y avait qu'une seule circonscription indigène appelée Secteur Bahumbu. Trois faits sont à relever :

1) Le pouvoir coutumier se rencontrait tout d'abord au niveau du village, entité la plus réduite dirigée par un chef du village. Depuis 1960, les villages les plus proches des communes urbaines ont été envahis par une masse d'habitants des vieux quartiers de Kinshasa et par de nouveaux immigrants. De ce fait, les chefs de villages ont eu à administrer des communautés hétérogènes dont les problèmes étaient beaucoup plus complexes que ceux qu'ils avaient à résoudre auparavant. Il ne faut pas oublier que ces villages étaient des entités dites traditionnelles, mais qui se trouvaient dans le périmètre d'une grande ville et dont une partie importante de la population exerçait une activité urbaine.

2) Ensuite au niveau du groupement issu de la réunion de plusieurs villages, il y avait à sa tête un chef de groupement qui tirait son autorité de l'administration coloniale plutôt que de la coutume (le chef de groupement est dans bien des cas un chef coutumier, mais la circonscription qu'il dirige est une création du colonisateur). Il arrivait parfois des cas où un groupement formé d'un ensemble plus vaste des villages placés sous l'autorité d'un chef coutumier était également reconnu par la suite comme chef de groupement. Dans ce cas, l'investiture coloniale s'appuyait sur une allégeance traditionnelle ; la relation de dépendance n'était pas artificiellement créée et maintenue par la coercition. Mais partout où le chef fut imposé par l'administration sans tenir compte des critères coutumiers de désignation, le groupement n'exista plus que de nom, après le départ de son créateur. Les groupements les plus importants étaient ceux de Kimpoko, Kinkole, Kinsielele, Lemba, Masina et Mikondo.

3) Enfin au niveau du secteur qui est une entité administrative instituée par les autorités coloniales en rassemblant plusieurs groupements ou plusieurs petites chefferies indigènes

jugées « numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines », les chefs de secteurs n'étaient pas nécessairement choisis parmi les chefs coutumiers. En effet, l'administrateur colonial pouvait nommer toute personne de son choix à ces fonctions.

Sur le plan administratif, le secteur de Bahumbu se distinguait nettement de la zone annexe. Tandis que celle-ci était érigée en territoire dirigé par un administrateur belge et était, comme toutes les circonscriptions indigènes de la colonie, géré par un chef de secteur assisté d'un conseil de circonscription et d'un collège permanent qui était, à quelques détails près, l'équivalent du collège échevinal. Le chef de secteur, « fonctionnaire subalterne, agent de liaison et intermédiaire officiel dans le système administratif », représentait de plein droit sa subdivision administrative au conseil de ville.

Aux termes de l'article 78 du décret du 13 octobre 1959, une nette distinction était faite entre les habitants de la zone annexe et ceux des villages de la circonscription indigène quant à leur représentation à la ville. Mais les uns comme les autres étaient, sur ce point, défavorisés par rapport aux citoyens. Le problème a d'ailleurs pris une autre dimension à partir du moment où le pays devenu indépendant, les chefs de circonscriptions coutumières ne devaient plus être des simples rouages administratifs, mais des véritables participants au pouvoir politique nouveau.

Dans le secteur de Bahumbu la crise d'autorité du nouveau pouvoir politique fut mise à profit par les chefs coutumiers restés les seuls maîtres pour recouvrer leur pouvoir et leur prestige traditionnels qui étaient minés par l'administration coloniale et, au moment de la décolonisation, par certains mouvements politiques progressistes.

Ils remirent en question la législation foncière coloniale, ce qui eut des lourdes conséquences pour la ville : ses zones d'expansion et les lotissements du service de cadastre ne furent plus respectés ; la notion même de « *terres domaniales* » disparut. A leur pouvoir politique s'ajoutait ainsi un pouvoir économique procuré par la vente des parcelles.

## ***E. Le conflit administratif et l'inorganisation de la Ville Haute ouest***

Signalons d'abord que depuis longtemps les *Bakongo*<sup>28</sup> ont toujours considéré Léopoldville comme partie intégrante de leur patrimoine ancestral, ce que les *Bateke* et les *Bahumbu* qui sont les véritables propriétaires fonciers de la région où est située Léopoldville n'acceptent pas. Ce conflit a été aussi à la base d'une impasse qui a retardé l'urbanisation de la partie ouest et sud-ouest de la ville. Le Parlement n'osa pas trancher par exemple le problème des limites entre la nouvelle province et Léopoldville. La loi créant le Kongo-central<sup>29</sup> conféra cette tâche au pouvoir exécutif. Et le 10 octobre 1962, en tant que la loi de neutralisation<sup>30</sup> de la capitale, le Président de la République signa l'ordonnance n°170 conçue en termes vagues et accordant à la province mukongo les "terres non domaniales"<sup>31</sup> de la ville", c'est-à-dire une partie notable de la zone *annexe*<sup>32</sup> suburbaine constituée par les "terres non enregistrées"<sup>33</sup> par le Conservateur des titres fonciers.

Cette ordonnance eu pour conséquence de constituer des enclaves du Kongo Central dans la ville de Léopoldville. L'amputation de certains terrains de sa zone annexe commença à cette époque et atteignit son point culminant avec l'ordonnance n°211 du 16 septembre 1963. En plus, une autre ordonnance portant le n°170 du 10 octobre 1962, a fixé les limites de la ville de Léopoldville d'une manière imprécise et volontaire, vu les difficultés politiques et matérielles de les fixer de façon pratique tout en les faisant accepter et respecter par les deux

---

<sup>28</sup> **Bakongo** : désigne les habitants de la tribu Kongo appartenant à la province frontalière au sud de la ville de Léopoldville (Kinshasa).

<sup>29</sup> En 1962, deux ans après l'indépendance du Congo, la province de **Léopoldville** est divisée en : province du **Kongo central** (actuel Bas-Congo), chef-lieu, **Songololo**, et province de **Bandundu**, chef-lieu **Kikwit** qui sera transféré plus tard à Bandundu.

<sup>30</sup> Sur proposition de M. Pierre MOMBEBE, alors Président Général de l'Union Bateke-Bahumbu et Ministre des travaux Publics et des communications de la province de Léopoldville, la ville devient une zone neutre. Car, Léopoldville abrite non seulement des bâtiments et des institutions à caractère national, mais également elle groupe des représentants de la quasi-totalité des ethnies vivant au Congo.

<sup>31</sup> LES TERRES DOMANIALES: sont des terres vacantes, sans maître, dont l'Etat est propriétaire et dont il peut disposer soit en le concédant, soit en le cédant en pleine propriété à des tiers.

<sup>32</sup> MPINGA, H. (1967), Op. Cit., p.91 : L'auteur entend par zone annexes: Le territoire suburbain domaniale. On y trouve entre autres les cités de type moderne que l'Office des Cites Africaines avait construites aux environs immédiats des communes congolaises pour servir de déversoir à leurs nombreuses populations, le quartier commercial de Sinaléco, la prison centrale de Makala et le Sanatorium. On y trouve également Binza et Djelo-Binza qui étaient et demeurent une sorte de banlieue de résidence pour les hautes personnalités gouvernementales et la grande bourgeoisie d'affaires. L'Université Lovanium située à plus de 20 kilomètres du centre de la ville est aussi un terrain domaniale.

<sup>33</sup> TERRES ENREGISTREES: celles qui, une fois concédées (ont été) mises en valeur (et) peuvent être cédées en pleine propriété à leur bénéficiaire après l'établissement d'un certificat d'enregistrement délivré par le Conservateur des titres fonciers.

entités en présence. Par l'intervention du Président Mobutu, le haut commandement militaire prit le pouvoir le 24 Novembre 1965. Quelques mois plus tard, comme par enchantement, Léopoldville récupéra son territoire dans ses limites du 30 juin 1960. Il avait fallu trancher d'autorité ce que le Parlement n'avait pu régler par une loi. Cette intervention du chef de l'Etat leva l'hypothèque qui pesait sur l'avenir de la ville et l'aménagement de sa zone annexe.

Après cette présentation succincte de la politique d'urbanisme durant la période d'avant l'indépendance, l'on rend compte qu'effectivement les quartiers d'autoconstruction ont envahi les espaces libres et les interstices prolongeant purement et simplement les cités planifiées pour profiter de leurs commodités. En outre, une bonne partie de la Ville Haute ouest est restée dans un état d'inorganisation totale pendant tout le temps qu'avait duré le conflit de limites entre la ville placée sous le contrôle du Gouvernement Central et la province du Kongo Central. Ces deux pouvoirs s'affrontèrent sur l'administration de la zone annexe, mais ni l'un ni l'autre ne put la gérer effectivement. La ville n'a pu ainsi exercer son influence sur son arrière-pays ni l'aménager. Voyons à présent quelle a été la politique de logement et la stratégie de financement de l'habitat.

### ***F. Deux systèmes politiques de logement et stratégie de financement de l'habitat***

Selon WEMBY- L. (2002), deux systèmes de logement étaient d'usage dans la ville de Kinshasa durant la période précoloniale. L'employeur blanc aimait le *bungalow* ou *villa* entouré de jardin. La vie en appartement à étage commence avec la sortie du sol, en 1946 du premier gratte-ciel (l'actuel building Forescom à Kinshasa). Par contre dans les quartiers des populations noires, le travailleur recruté souvent de force, séparé de sa famille devait se loger lui-même sans aucune indemnité. Il vivait donc dans un logement précaire où il passait sa période de contrat en ville avec trop de peine. Au terme de son contrat, ce travailleur désœuvré devenait un véritable chômeur et un mauvais citoyen indésirable pour continuer à vivre en ville. Une politique de stabilisation des travailleurs s'est donc imposée et le Gouverneur colonial a pris l'initiative par le décret du 16 mars 1922. Tous les employeurs étaient obligés à pouvoir au besoin en logement de son personnel dans une distance ne dépassant pas 5 km du lieu de travail.

C'est justement à cette époque que débute la construction de camps pour les travailleurs. Le premier a commencé autour de 1930 (UTEXCO). Cette politique a été liée à l'essor de la ville pendant la guerre, époque où beaucoup de travailleurs sans femmes virent alors fournir leur force de travail. Les camps pouvaient donc être considérés comme une solution du moment. Mais ce n'est pas si simple, car cette forme d'encadrement et d'encasernement de la main-d'œuvre avait déjà fait ses preuves dans les *coumpounds* des villes minières du Katanga (Shaba), on en connaissait donc les avantages et les inconvénients. Elle est le témoin d'une expression spatiale du projet paternaliste de société des « civilisateurs » MAXIMY, R., de (1984).

Au sujet du mode d'occupation d'un site, Marc PAIN retrace la méthode employée par l'administrateur pour la distribution des parcelles dans les anciennes cités. Il montre que « pour loger cette population disparate et détribalisée, l'autorité choisissait un terrain sur lequel furent tracés des carroyages sommaires. Et après avoir vérifié qu'un individu était travailleur, qu'il a payé ses impôts, que ses pièces d'identités sont valides, qu'il est en bonne santé, l'indigène recevait un lot ...- dont – l'emplacement est déterminé par son origine ethnique ». Pour s'installer le bénéficiaire devait suivre des normes strictes à savoir : construire d'abord un petit logement à l'arrière qui va servir de cuisine, puis s'entourer d'une haie et enfin son logement proprement dit (PAIN, M., 1979).

Pour résoudre l'épineux problème de financement, un système de prêt a commencé à fonctionner en 1933. Le commissaire de Boeck avait obtenu du gouvernement, un crédit d'un million pour avance aux congolais désireux de construire en matériaux durables. Il fut créé un bon nombre d'organismes et des formules de prêt : - le Fonds d'Avance – le Fonds du Bien-être Indigène (FBI) – la Formule Grevisse etc.

Cependant la plus part de la population a eu des problèmes pour se procurer une maison à cause de la faiblesse du revenu. Il a fallu attendre l'arrêté du 07 juin 1949 pour installer des entreprises de financement et de construction c'est-à-dire les promoteurs immobilier aguerris pour livrer des maisons clefs en main dans des sites préalablement urbanisés et assainis. La plus grande et la plus prospère fut l'Office des Cités Indigènes (OCI) par la suite du décret du 05 mars 1952. Avec un budget de l'ordre de 4,8 milliards de francs belges. Elle travailla pendant dix ans (1950-1960) et réalisa : 36.624 habitations, 2000 salles de classe, 170 bâtiments communautaires, 393 km de voiries, 241 km de pistes cyclables et piétonniers, 626 km de drains superficiels, 28 km de drain en profondeur et 210 km d'égouts

(Rapport au ministère des TP.AT.UH, 1999, cité par Wemby). Ces constructions ont marqué la fin du système de logement et de l'urbanisme colonial. Qu'en est-il de la période d'après l'indépendant ?

#### **5.4. L'indépendance et l'absence d'une stratégie d'urbanisme clairement fixée**

Signalons d'abord que la première constitution n'a pas abordé fondamentalement la problématique de l'urbanisme et de la gestion foncière. Le Gouvernement fit plutôt appel à l'assistance technique de la mission française d'urbanisme pour assurer la continuation des études d'aménagement urbain entamées dans les années 50, et un bureau d'études a été ouvert à Kinshasa à cet effet. Il s'est tenu à ce sujet un colloque foncier et minier à Elisabethville (Lubumbashi) du 10 au 18 novembre 1964 qui initia de grands changements qui se concrétisèrent par la conversion de l'Office des Cités Africaines (OCA) en l'Office National de Logement (ONL) le 09 juin 1965 et la promulgation de l'Ordonnance-loi N° 66/343 communément appelée *Loi Bakajika*, le 17 juin 1966. Depuis sa création le 09 juin 195965, l'Office National de Logement rassembla les actions de tous les promoteurs immobiliers et les organismes de prêt mais il travailla avec peu d'efficacité. Les conflits coopératifs et la récession économique lui ont fait perdre le caractère social et les populations recoururent de moins en moins à ses services.

Ce désintéressement était aussi lié à son type d'architecture hérité de la conception coloniale dictée à l'Office des Cités Africaines (OCA) qui est son principal ascendant. Conception qui se caractérise par le « refus de la réalité sociologique de la famille africaine et de l'évolution des comportements » (MAXIMY, de, R ; 1984). L'ONL appelé à bâtir pour des gens qui n'étaient plus des colonisés, travaillant dans des conditions différentes que l'OCA, n'a pu conserver le monopole qui lui fut consenti à sa création. En 1971, il fut établi un organisme paraétatique dénommé : La Caisse Nationale d'Epargne et crédits Immobilières (CNECI). Celle-ci réalisa plus ou moins 1300 logements, sans grande différence d'architecture avec l'ONL, et fut dissoute en 1982. Enfin, le bilan de 1987 porta aussi sur l'habitat et en liquidant l'Office National de Logement, mit définitivement fin à la promotion immobilière publique dans le pays. Suite à cette déficience des organismes étatiques et paraétatiques, il y a eu des promoteurs immobiliers privés notamment : - L'organisation non gouvernementale,

Habitat pour l'Humanité, qui appuyée par les Eglises protestantes d'Amérique a, de 1974 à 1994 réalisé 1622 logements dont 142 à Kinshasa et le reste dans les provinces de l'Equateur, de Bandundu et du Sud-Kivu - La société LOGEC (Logement Economique<sup>o</sup> qui réalisa respectivement la Cité Verte avec 442 logements en 1986 et la Cité Mama Mobutu avec 674 logements en 1988 grâce aux ressources dégagées par les entreprises SNEL, REGIDESO etc. Pour aider leurs cadres à se loger, - la Présidence de la République et la SNEL avaient financé la construction de la Cité ouvrière de Maluku. Il est important de signaler qu'à ce niveau, les problèmes de villes congolaises sont gérés de manière ponctuelle ouvrant alors la période de désordre. Ceci est vrai d'autant plus que la loi Bakajika n'avait pas fait l'objet de beaucoup de commentaires et que la matière de l'urbanisme et de l'habitat n'avait pas fait l'objet de législation particulière de 1960 à 1970. Alors qu'avec l'appui du bureau d'études, la coopération française avait aidé le Ministère des travaux Publics et d'Aménagement du territoire aux travaux d'élaboration d'un Plan Directeur de Kinshasa qui fut approuvé par l'ordonnance N° 68-04 du 03 janvier 1968, mais jamais suivi. Et depuis ce temps, il n'y a plus eu de textes en cette matière.

Suite à cette absence de réglementation, un discours comme celui du Président de la république le 05 décembre 1970 à N'Sele, concernant le Département des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire a servi de texte de référence dans les années qui ont suivi. Malheureusement, ce programme n'a pas eu des compétences nécessaires pour son exécution. C'est ainsi que fut créé le Centre de Formation des Techniciens en Urbanisme (CFTU) inauguré le 20 mai 1972, pour une formation rapide de 9 mois, placé sous la tutelle du Département de Travaux Publics et Aménagement du Territoire. Au même moment, beaucoup de Départements ont entrepris, de façon dispersée, de créer des écoles spécialisées (en cadastre, finance, santé...). Tout ceci prouve à quel point le pays avait besoin des techniciens dans plusieurs domaine, notamment dans le secteur immobilier. Ce désir s'est traduit par la signature de plusieurs mesures réglementaires.

Il s'agit de : - l'Ordonnance-loi N° 69/032 du 26 juin 1969 permettant l'exonération sur propriété foncière et la garantie des transferts pour les étrangers - la Loi N° 74-004 du 1974 favorisant les activités du Département économique et social, exonérant la superficie bâtie et non bâtie - l'Ordonnance-loi N° 79-027 du 29 septembre 1979 encourageant les réinvestissements - l'Ordonnance-loi N°81-010 du 20 avril 1981 portant la création de la *zone franche* d'industrialisation à Inga, - et l'Ordonnance-loi N°

86-028 du 05 avril 1986 encourageant les investissements dans les entités décentralisées défavorisées.

Mais, l'année 1973 fut une année fatidique pour l'économie congolaise et cela a eu des répercussions sur l'urbanisation ou l'habitat. Il fut signé le 20 juillet 1973 la loi foncière suivi de la nationalisation et récupération par l'Etat des biens et investissements produits par la colonisation ou appartenant aux étrangers : Ce fut la *zairianisation, de triste mémoire*. Le pays, par cette politique, a sombré dans un chaos, à cause des *parvenus acquéreurs* à la tête de des entreprises autre fois dirigées par les colons. Il y a eu une occupation spontanée des immeubles et domaines arrachés aux étrangers par les populations sans l'instruction nécessaire, qui a ressemblé « à l'invasion des sites urbains par l'exode rural massif » (WEMBY LOFUDU, 2002).

Pour tenter de *maîtriser l'urbanisme*, le gouvernement décida d'abord, de transformer le Bureau de la Mission française d'urbanisme en Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme (BEAU), rattaché au Ministère des Travaux Publics et Aménagement du Territoire par l'arrêté N° CAB/60/10/75 du 26 mai 1975. Ensuite, environ deux mois après, par l'Ordonnance N°75/231 du 22 juillet, il fut créé un Département chargé de l'Environnement et de la conservation de la nature et du tourisme le Programme National d'Assainissement (PNA) qui est une entreprise publique de nettoyage et d'entretien des espaces urbains. Entretemps, malgré la décentralisation prônée par la loi sur l'organisation territoriale, la plus part des services (fourniture : d'eau, de télécommunication, d'électricité, du carburant etc.) sont assurés par des entreprises dépendant du pouvoir central parce que la capacité propre d'investissement des entités décentralisées est pratiquement inexistante. Ce constat du BEAU (1996) reste encore valable maintenant.

En guise de la préparation assises Nations Unies sur l'habitat à Vancouver en 1976, et pour sauver les meubles, c'est la présidence la république qui s'attache les services du BEAU pour dresser les plans dont les copies ou les tarifs sont déposés et pouvait être consultés au Département ayant l'urbanisme dans ses attributions. C'est dans ce cadre que furent entamés les travaux de l'Atlas de Kinshasa et l'élaboration des Plans Directeurs et des projets d'extension des villes ainsi que des cités. Cela n'étonne donc pas les observateurs avisés que ces plans soient restés lettre morte. D'ailleurs aucune autonomie budgétaire n'avait été accordée ni aux services de tutelles, ni aux

entités décentralisées. Ainsi, ces cités sont restées sans planification, sans études d'urbanisme. Comme on peut le voir, cette période d'après l'indépendance se caractérise par *une urbanisation non maîtrisée* marquée par une succession des décisions à caractère ponctuel. Cette pluralité des normes et une succession de la législation n'a fait que contribuer au désordre et rendre les projets urbains de plus en plus obscures.

#### **5.4.1. Les principaux textes législatifs après l'Indépendance**

**Tableau 17 : Les textes législatifs d'urbanisme en RDC après l'indépendance**

	INTITULE	N° et ou DATE	PORTANT / CONCERNE
1	Colloque	Du 10-18. 11. 1964	Conversion de l'Office des Cités Africaines (OCA) en l'Office National de Logement (ONL)
2	Ordonnance	N°66/343 du 17. 06. 1966	La loi foncière
3	Décision du Gouverneur	1967	Clôture des parcelles
4	Discours programme	05. 12.1970	Création du Département des Travaux Publics et de l'aménagement du Territoire
5		20. 05. 1972	Création du Centre de Formation des Techniciens urbains
	Loi	18. 07. 1973	La révision de la loi foncière
6	Ordonnance-loi	N°69/032 du 26. 06. 1969	Exonération sur propriété foncière et la garantie des transferts pour les étrangers.
7	Loi	N°74-004 du 07. 01. 1974	Exonération de la surface bâtie non bâtie
8	Ordonnance-loi	N°79-027 du 29. 09. 1979	Les réinvestissements
9	Ordonnance-loi	N°81-010 du 20. 04. 1981	Création de la zone franche d'industrialisation à Inga
10	Ordonnance-loi	N°87-028 du 05. 04. 1986	Les investissements dans les entités décentralisées défavorisées
11	Loi	20. 07 1973	Loi foncière et zaïrianisation
12	Arrêté	N°CAB/60/10/75 du 26. 05. 1975	Création du Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'urbanisme (BEAU), attache au ministère de TPAT
13	Ordonnance	N°75/231 du 22.07.1975	Création du Département d'Environnement et de la conservation de la nature et du Tourisme.
14	-	1976	Le BEAU et la conférence des Nations-Unies sur l'Habitat
15	Ordonnance	N°82-006 du 1982	Reconnaissance du statut de ville à la capital et à seize autres entités
16	Ordonnance	N°84-102 du 09. 04. 1984	Nomenclature des taxes autorisées pour leur administration, leur fonctionnement
17	Ordonnance	N°87- 231 à 238 de 1987	Création et délimitation des cites
18	Ordonnance	N°87-33/ du 16. 09. 1987	Création de l'Office de Voirie et Drainage (OVD)

Sources : Journal officiel, Wemby L. (2002), Maximy, R., de (1984)

La politique postcoloniale de la RDC en matière d'urbanisme, d'habitat et promotion immobilière est un héritage colonial. Plusieurs mesures n'ont été ni abrogées

ni modifiées jusqu'à ce jour bien que leur application pose des problèmes complexes allant du vice de conception à l'incompétence des exécutants sans oublier la difficulté de parcourir le vaste territoire que couvre ce pays. Déjà le pouvoir colonial n'est jamais parvenu au résultat final de l'enquête sur l'occupation du sol initié par le décret du 03 juin 1960. C'est pourquoi plusieurs lois n'ont été appliquées faute d'exécutants ou experts en la matière.

En effet, après le départ des européens, le Gouvernement conserva intactes les structures de gestion des villes mais, il n'y avait pas de cadres formés pour assurer tous les postes. Ce « *personnel héritier* », n'était pas prêt à travailler pour atteindre les objectifs qu'ils ne sont fixés. Ainsi, beaucoup de lois connurent une « impossibilité d'être appliqué à cause du manque de personnes compétentes.

Les premières années d'après l'indépendance ont été ainsi marquées par un désordre inouï. En effet, le peuple affranchi ne pouvait que vite désabuser de sa liberté ; les barrières, les passeports intérieurs et les autres formalités administratives qui réglaient les déplacements pour empêcher toute naissance de chômage urbain ayant été supprimés. Et donc, l'exode s'est accéléré. L'administration publique inexpérimentée et démunie de moyens adéquats a laissé les immigrants de mondes ruraux occuper et habiter toutes les formes topographiques de terrains urbains avec n'importe quel type de construction. L'occupation des sites urbains était devenue incontrôlée pendant que la désorganisation des patrimoines et l'insuffisance des ressources ont plongé tous les organismes de prêt et de l'habitat dans la léthargie jusqu'à ce que le Congo indépendant a commencé à s'organiser à partir de 1964, année d'établissement de la première constitution.

#### **5.4.2. Réglementation sur la protection de l'environnement après 1960**

Après l'indépendance et surtout pendant la deuxième république, plusieurs autres textes relatifs à l'environnement ont été pris par le pouvoir postcolonial. Le texte le plus important que nous avons pu trouver est la loi portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés du 1<sup>er</sup> Août 1980.

**Tableau 18 : Texte législatifs sur la protection de l'environnement après 1960**

	<b>Intitulé</b>	<b>N° et ou date</b>	<b>Portant/concerne</b>
<b>1</b>	Ordonnance	N° 70/089 du 11 mars 1970	Création d'un Institut des Musées National
<b>2</b>	Ordonnance-loi	N° 71/016 du 15 mars 1971	Protection des biens culturels
<b>3</b>	Arrêtes départementaux	N° 74/CAB/TPAT/08 du 21 octobre 1974	Création des commissions urbaines et régionales d'examen d'autorisation de bâtir
<b>4</b>	Ordonnance	N° 75/231 du 22 juillet 1975	Attribution du Département de l'Environnement, conservation de la nature et tourisme
<b>5</b>	Ordonnance	N° 15/232 du 22 juillet 1975	Création d'un comité inter départemental pour l'Environnement, la conservation de la nature
<b>6</b>	Ordonnance	N° 77/022 du 28 juin 1977	Transfert de direction et de services au Département de l'environnement, conservation de la nature et tourisme
<b>7</b>	Ordonnance	N° 78-002 du 30 août 1978	Nouveau code de la route
<b>8</b>	Arrêté départemental	N° CAB/BCE/008 du 16 novembre 1978	Délivrance des autorisations de bâtir pour la ville de Kinshasa
<b>9</b>	Loi	N° 80-008 du 18 juillet 1980	Régime général des biens, régimes fonciers et immobiliers et régime des suretés
<b>10</b>	Ordonnance	N° 81/027 du 14 février 1981	Création du Comité National d'Action de l'Eau et de l'Assainissement
<b>11</b>	Arrêté départemental	N° 012/DCNT/CCE/81	Création du Service National d'Assainissement
<b>12</b>	Arrêté départemental	N° 014/DCNT/CCE/81 du 18 février 1981	Création et organisation du Service National du Reboisement
<b>13</b>	Ordonnance	N° 87/331 du 16 septembre 1987	Cadre organique des services publics d'Etat en matière d'Assainissement du milieu (Programme National d'Assainissement)
<b>14</b>	Ordonnance	N° 87/331 du 16 septembre 1987	Création de l'office des voies et Drainage
<b>15</b>	Ordonnance	N° 88/023 bis du 07 mars 1988	Création d'un département de l'urbanisme et de l'habitat
<b>16</b>	Arrêté départemental	N° CAB/URB et HAB/003/88 du 27 juin 1988	Création d'une cellule d'études au département d'urbanisme et de l'habitat
<b>17</b>	Arrêté départemental	N° CAB/CE/URB-HAB/013/88 du 14 novembre 1988	Création de la commission régionale des autorisations de bâtir
<b>18</b>	Arrêté départemental	N° CAB/CE/URB-HAB/013.88 du 14	Création de la commission régionale des autorisations de bâtir

		novembre1988	
<b>19</b>	Arrêté départemental	N° 120/89 du 06 septembre1989	Mesure de protection de la salubrité publique dans les villes, centres urbains, commerciaux, industriels, agricoles, miniers et les agglomérations rurales
<b>20</b>	Arrêté départemental	N° SC/0126/BGV/03/LEM/1996 du09 septembre 1996	Mesure de protection de la salubrité publique dans la ville de Kinshasa
<b>21</b>	Arrêté du Gouverneur	N° SC/0126/BGV/03/LEM/1996 du 09 septembre1996	Modalité de perception des taxes du domaine de l'agriculture dans la ville de Kinshasa
<b>22</b>	Décision de l'Inspecteur National de la Police Congolaise	N° 027/IG/PNG/98 du 16 février 1998	Création de la direction National de la Protection civile (DNPC)
<b>23</b>	Arrêté du Gouverneur	N° SC/0034/99 du 18 avril 1998	Application des mesures d'assainissement du milieu, de protection de salubrité publique dans la ville de Kinshasa
<b>24</b>	Décret-loi	N° 081 du 2 juillet 1998	Organisation territoriale et administrative de la RDC
<b>25</b>	Décision de l'Inspecteur National de la Police Congolaise	De novembre 1999	Création de la Direction Provinciale de la Protection civile, Hygiène et habitat de Kinshasa (DPPC-K)
<b>26</b>	Arrêté départemental	N° CAB/LMIN/TPAT-UH/025/IM/99 du 16 décembre 1999	Instauration d'un contrat de location-type en RDC (en matière des beaux)
<b>27</b>	Arrêté du Gouverneur	N° SC/0182/GBV/IR/CM/99	Réglementation des beaux à loyer dans la ville de Kinshasa

Sources : Journal officiel

Ces textes ont porté surtout sur la création de plusieurs services publics liés à la gestion de l'environnement (Tableau 18). On peut citer : - la création du Département ou Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et tourisme - la création de l'Institut des Musées nationaux, des commissions urbaines et régionales d'autorisation de bâtir, du Comité interdépartemental pour l'environnement, conservation de la nature et tourisme, du Comité national d'action de l'eau et de l'assainissement (CNAEA), du Programme (service) National d'Assainissement (PNA), de l'Office national de Voirie et Drainage(OVD), du Département d'urbanisme et de l'habitat, du Bureau (cellule)

d'Etudes d'Aménagement d'urbanisme (BEAU) au Département d'Urbanisme et Habitat, de la Commission régionale des autorisations de bâtir, de la Direction nationale de la protection civile (DNPC) et de la Direction provinciale de la protection civile, hygiène et habitat de Kinshasa (D.P.P.C.- K).

Les lois et règlements relatifs à l'environnement urbain pris après l'indépendance ont concerné également le nouveau code de la route, la délivrance des autorisations de bâtir, l'habitat, la fixation des taxes, les mesures de protections ou les intervenants dans la gestion de l'environnement. Pour exemple, le décret-loi N° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC définit en matière d'environnement, urbanisme etc., le niveau d'intervention ou de responsabilité du pouvoir central (gouvernement) et des entités décentralisées (provinces, communes...). Il cite les intervenants, les attributions de chacun des pouvoirs et la répartition des compétences.

L'analyse des textes établis par les Pouvoirs publics en matière d'environnement urbain de Kinshasa paraissent abondants et riches, mais ces textes n'ont nullement réussi à enrayer ou à estomper les problèmes environnementaux dans l'écosystème urbain de Kinshasa, à cause notamment des lacunes ou des problèmes qu'ils connaissent actuellement.

#### ***5.4.3. La coutume ou le droit tribal s'impose encore***

Reconnu à l'article 207 de la constitution, le droit coutumier et tribal est une autre base du système légal de la RDC car 60 % de la population vit dans les zones rurales. Le droit coutumier régule tant le statut personnel (mariage, divorce) que le droit de propriété (notamment en matière de succession) dans les différentes communautés du pays. Bien que le droit coutumier soit subordonné par la constitution aux lois adoptées par le parlement, le droit coutumier permet de résoudre 75 % des disputes au Congo. L'expression droit coutumier ne fait pas référence à des simple pratiques et usages ayant acquis ce caractère dans le temps, mais à un système normatif mis en œuvre par des organes légiférant légitimes (tel que les patriarches, les conseils de familles, les conseils de clan, et les chefs tribaux. Il n'a pas application générale mais s'applique uniquement à la communauté traditionnelle dont il est originaire.

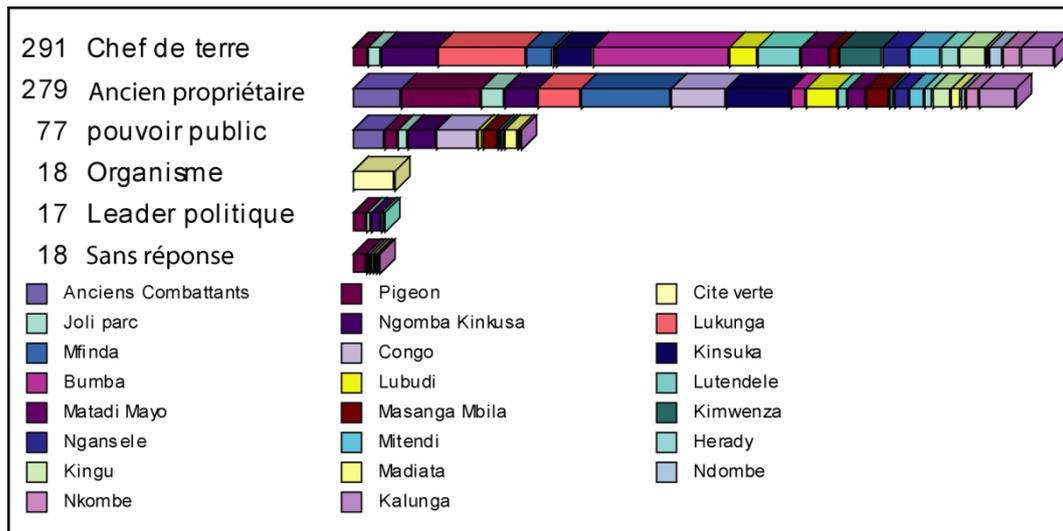
Les coutumes ont été du fait de la colonisation confinées dans des territoires ethniques sous l'autorité d'un pouvoir dit coutumier, cependant elles imprègnent la vie politique,

religieuse et économique en Afrique subsaharienne (BOSHAB, E., 2007). Difficilement saisissables par la majorité, le droit moderne d'origine occidentale se révèle dans les communes encore rurales, comme c'est le cas dans la ville haute, incapable de résoudre certains litiges. D'ailleurs, les enquêtes de terrain ont prouvé que les chefs coutumiers qui ont essentiellement distribué les terres (Photo 7) et créé les conditions du conflit parcellaire dans la zone (figure 18).



Source : KATALAYI, Enquêtes, 2012

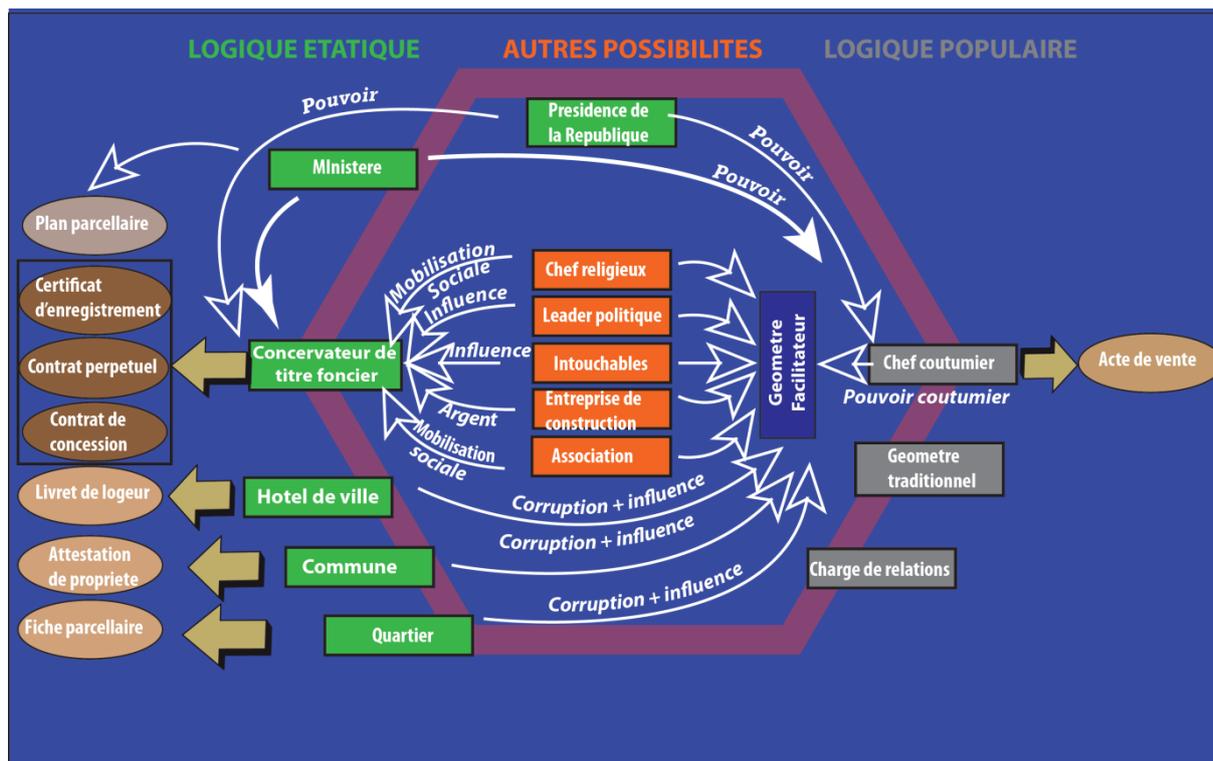
**Photo 6 :** Mbimi Mayulu, chef du village Wasa dans le quartier Vundamanenga  
(Mont Ngafula)



Source : Enquêtes, 2012

**Figure 17 :** Mode d'acquisition de la propriété foncière dans la ville haute ouest

Comme on peut l'observer dans la figure 18, 41,6 % de chefs de ménage ont déclaré avoir acquis leurs parcelles auprès des chefs coutumiers. Ce qui prouve que le droit écrit et coutumier coexistent, mais l'harmonisation des règles et des procédures constituent l'un des défis majeur de la justice congolaise. Les deux systèmes coexistent de manière parallèle, mais les divergences entre la coutume et les règles de droit écrit constituent une source d'insécurité juridique pour les préjudiciables qui ne savent plus à quel saint se vouer. Cette insécurité provoque des tensions, en cas de conflits liés aux biens et aux terres qui trouvent des solutions selon la référence à l'une ou l'autre source juridique. Le législateur congolais a souhaité résoudre cette dichotomie en instaurant progressivement la primauté du droit écrit sur la coutume. Au niveau juridique, les tribunaux de paix ont été créés dès 1968 avec pour vocation de remplacer progressivement les juridictions coutumières dont le fonctionnement était jugé insatisfaisante. Plus de quarante ans après leur création, force est de reconnaître que les tribunaux de paix sont loin d'avoir rempli leur mandat comme le constate le jeu des acteurs dans l'acquisition de la propriété foncière dans la ville haute ouest de Kinshasa (Fig. 19), les droits coutumiers s'imposent encore.



Source : Enquêtes de terrain, 2012

**Figure 18 :** Les stratégies d'acquisition de la propriété foncière

La figure 19 montre un système très complexe de l'acquisition de la propriété foncière dans la ville haute. Deux logiques sont concurrentes, même si les deux possibilités peuvent finir au même résultat, l'obtention d'un *contrat perpétuel*, l'unique document officiel qui offre le titre de propriété. Il s'agit d'abord de *la logique étatique*, procédure légale très longue, exigeante et onéreuse pour la population généralement très pauvre des communautés urbaines périphériques. La deuxième stratégie est populaire parce que moins coûteuse et très pratique, et elle utilise plusieurs ressources. Le chef coutumier lui-même use de son *pouvoir ancestral* pour faire prévaloir son action publique. D'autres acteurs font usage, soit de leur *influence* (leader politique, chef militaire), soit de *la corruption* ou encore procèdent par la mobilisation sociale. C'est le cas des chefs religieux qui poussent leurs adeptes et s'imposent sur un espace donné puis négocient avec le chef de terre et d'autres autorités hiérarchiques pour entrer dans le système.

Officiellement, l'acquisition de la propriété foncière varie selon qu'il s'agit de l'acquisition d'une parcelle dans l'ancienne circonscription urbaine ou dans la zone d'extension. Dans le premier cas, les terrains sont généralement déjà bornés et lotis. Le requérant peut disposer d'un *contrat de location* ou de *concession perpétuelle* (s'il est

congolais) ou *de concession ordinaire* de 25 ans renouvelable (s'il est étranger). Après renseignement au service du cadastre, afin de définir le terrain convoité, il est nécessaire d'introduire une demande auprès du Directeur des terres au département des Affaires Foncières. La demande précise le programme de mise en valeur du terrain et la situation sociale du requérant. Elle est ensuite transmise au conservateur des Titres Fonciers. Après consultation du Service de l'urbanisme de l'Hôtel de ville pour vérifier si le terrain est constructible, le Conservateur délivre un contrat de location ou de concession. Dans ce cas, le prix de location du terrain varie selon la superficie l'emplacement et la destination de la parcelle. Le futur occupant s'engage à réaliser son programme de *mise en valeur* en trois ans. Deux renouvellements du contrat de trois ans peuvent être accordés, mais le droit de location est chaque fois majoré.

Dans le deuxième cas, le contrat donne un droit d'occupation définitif. Le prix du terrain n'est pas cadastré. Le prix du terrain est fixé suivant des tableaux de référence et varie suivant sa nature et son emplacement. Le bénéficiaire d'un contrat de location ayant satisfait aux obligations de son contrat peut prétendre à la transformation de ce dernier en *contrat de concession*. En plus de la procédure qui vient d'être décrétée, il faut faire précéder la demande d'une *enquête de reconnaissance* sur le terrain, d'une délimitation du bornage de la parcelle, et en fin, de son enregistrement. Ceci suppose du temps et de l'argent.

Les terrains à concéder sont offerts au public par arrêté du ministre. L'arrêté indique pour chacune des parcelles mises sur le marché : le numéro cadastral, la superficie, la destination, les conditions de mise en valeur ainsi que les autres conditions particulières s'il y a lieu. Il se réfère à un plan en annexe qui détermine par circonscription urbaine, les prix de référence et les taux des loyers et redevances des terrains. Les arrêtés pris par le ministre sont transmis au ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions par envoi recommandé à la poste avec accusé de réception. Eu égard à ce qui précède, un terrain qui ne fait pas partie d'un plan parcellaire établi conformément aux dispositions prescrites par loi ne peut théoriquement être mis sur le marché et ni concédé.

A partir des lois foncières de 1971 et 1972, nous pouvons noter les différents titres de concessions suivantes : *la concession perpétuelle*, *la concession temporaire (emphytéose)* et *le contrat de location* en cours de prolongation légale suite à la mise en valeur insuffisante dans le délai imparti de trois ans. La délivrance du *livret de logeur* institué en 1951 sous la colonie a été supprimée par la loi de 1973. Il était obtenu auprès du service de la population

noire et distribué par les maisons de zone. Depuis 1967, *une fiche parcellaire* est délivrée par les commissaires de zone et porte un numéro cadastral. En vertu de la loi, le document ultime qui confère les droits de propriété à un particulier est le titre de concession authentifié par un *certificat d'enregistrement*. Celui-ci donne lieu à une taxe de 7 à 8 % sur le prix d'achat de la parcelle. Tous les autres sont, comme dit CANEL, P. (1990), « des débuts de preuve, pas la preuve elle-même ». Notons que si légalement les terres appartiennent à l'Etat, concrètement, ce sont les chefs coutumiers qui en sont propriétaires.

La procédure que nous venons de présenter n'est pas toujours suivie, ou en tout cas, pas avec la même rigueur, par la population demandeuse de parcelles. En effet, dans les limites de l'ancienne circonscription urbaine, il arrive, et cela est fréquent, que l'intéressé, d'un haut niveau social, pour prétendre à l'accès d'une parcelle dans ces zones déjà cadastrées, transgresse ces longues procédures par l'usage de son influence, de son pouvoir ou de ses relations personnelles. Il obtient directement de l'Hôtel de ville un livret de logeur. Il construit d'abord avant de se présenter au département des Affaires Foncières en vue d'obtenir la régularisation de sa situation. Considérant l'importance du personnage et prenant en compte l'ampleur des travaux déjà effectués, l'administration se voit souvent obligée de convertir le *livret de logeur* en *contrat de concession perpétuelle*.

A la périphérie, et donc chez les chefs coutumiers, la procédure est aussi, en théorie, précédée des travaux du cadastre. Très souvent, les membres de la famille du chef coutumier s'organisent et forment une équipe de gestion foncière traditionnelle. Cette équipe comprendra entre autre le chef coutumier lui-même considérée dans le statut de cette équipe comme le président, puis viennent le chargé des affaires intérieures, le chargé des relations publiques, etc. Dans ce « bureau », on rencontre aussi des géomètres traditionnels. Ces derniers apprennent sur le tas. Leur travail consiste en un « traçage » sur le terrain avant la demande des clients, et ceci selon les ordres du chef coutumier. Il arrive que les chefs coutumiers fassent appel à des géomètres qui sont fonctionnaires des services du cadastre, pour diviser les terres sur lesquelles ils ont, au nom de leur lignage, gardé la responsabilité du droit d'usage. Ceux-ci dans le souci de se conformer aux modes de lotissement de la ville planifiée, tracent des plans en damier qui se durcissent avec le temps.

Les parcelles ainsi créées ont une superficie de 500 à 600 m<sup>2</sup>. Les bornages restent sommaires : 4 bambous plantés. Lorsqu'un client se présente, c'est le géomètre qui l'accompagne pour lui montrer les parcelles délimitées. Quant au prix, c'est avec le chef

coutumier que le demandeur discute. A l'achat, le chef coutumier délivre un *acte de concession* ou *de vente*. Ce document reconnu par les autorités administratives est exigé avant de recevoir du quartier la *fiche parcellaire*, et de la zone ou la commune l'*attestation d'occupation parcellaire et la taxe de bâtisse*. Si l'intéressé veut s'assurer un droit légal sur la parcelle ainsi acquise, il doit encore poursuivre les démarches. Pour ce faire, il doit se présenter au service d'urbanisme et de l'habitat. Là, il reçoit une *attestation de droit d'occupation*. Pour obtenir l'agrément légal et définitif, il doit contacter le ministère des affaires foncières. Ce dernier lui livre un *contrat de location* et lui attribue un numéro cadastral à la parcelle. Ce contrat est renouvelable tous les trois ans jusqu'à la mise en valeur de la parcelle.

La majorité des gens arrêtent leurs démarches visant l'obtention d'une parcelle au premier niveau : celui du chef coutumier. Dans la Ville Haute ouest, la plupart des parcelles n'ont pas reçu un droit d'occupation légal du point de vue de l'Etat. Or, puisque selon les lois foncières en vigueur, l'Etat demeure l'unique propriétaire des terres, ces gens risquent donc de perdre, à tout moment, les parcelles dont ils disposent. Pour éviter que cela arrive, ils devront poursuivre les démarches jusqu'au bout. Celui qui arrive à faire toutes les démarches légales peut le manifester par n'importe quel moyen pour éviter que sa parcelle ne soit convoitée par un tiers. Les inscriptions du genre : « *cette parcelle n'est à vendre* », « *parcelle occupée* », sur le mur montrent que la parcelle en question a été l'objet d'un conflit qui maintenant est réglé.

#### **5.4.4. Les grands traits de la nouvelle loi cadre**

La loi cadre N° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatif à la protection de l'environnement se place dans le contexte des conférences des Nations Unies sur l'environnement tenues respectivement à Stockholm, en 1972 et à Rio de Janeiro en 1992 et qui avaient conduit la communauté internationale à accorder une attention plus accrue aux problèmes de l'environnement, face aux dangers prévisibles de sa dégradation. Parmi les dommages causés à l'environnement figurent notamment la diminution de la diversité biologique, la pollution du sol, de l'air et de l'eau, la destruction de la couche d'ozone, la diminution de la fertilité du sol, la désertification, l'épuisement des ressources halieutiques, et la détérioration du patrimoine naturel et culturel. Mus par la volonté de faire face aux multiples défis susvisés et de contribuer à

l'atténuation des dommages constatés, les Etats ont adopté des accords multilatéraux sur l'environnement. Parmi les principales obligations qu'imposent ces accords figurent notamment l'élaboration des législations nationales, des politiques, plans et programmes nationaux de mise en œuvre ainsi que la mise en place d'un cadre institutionnel et des mécanismes de financement nécessaire à cette fin.

Ainsi la présente loi est destinée à : - Définir les grandes orientations en matière de protection de l'environnement - Orienter la gestion de l'immense potentiel dont dispose la République en ressources naturelles, dans la perspective d'un développement durable au profit de sa population - Prévenir les risques et lutter contre toutes les formes de pollutions et nuisances - Servir de socle aux législations spécifiques régissant la conduite des secteurs certes distincts de l'environnement. Mais dont les incidences directes sont indéniables.

Depuis l'indépendance, plusieurs gouvernements se sont succédés et ont proposé des textes de lois qui ont été adoptés par des Assemblées parlementaires et promulgués par l'autorité compétente. Ces lois ont édicté les principes généraux qui pouvaient servir de base aux lois particulières pour les différents secteurs de l'environnement. Entretemps, il appartiendrait à toutes les parties prenantes de se mobiliser pour élaborer des politiques, plans et programmes d'aménagement rationnel. Malheureusement ces lois sont restées encore inopérante en attendant la mise en place des mesures d'applications ou des ateliers de lancement. Vu l'urgence et l'importance de cette question, ne fallait-il pas verser cette matière relative à l'environnement, dans la loi fondamentale qui est invocable à tout moment sans se faire attendre.

A l'issue de cette analyse, il apparaît clairement que depuis le temps colonial jusqu'à nos jours, il n'y a pas encore eu assez de volonté manifeste de bâtir et de développer des villes. Certes, la veille de l'indépendance, c'est-à-dire en 1959 le gouvernement colonial a initié et créé des entreprises de construction des cités indigènes, mais ces efforts n'ont été poursuivis par les nouveaux cadres de l'administration. Les cités héritées et dispersées ont été purement et simplement prolongées par l'*autoconstruction*. Cette formule est devenue, depuis 1960, la seule qui permette sans difficulté d'ajuster l'épargne et l'investissement du ménage. Les opérations d'autoconstruction reposent seulement sur un « *savoir d'usage* », « *profane* » et une « *raison ordinaire* » et donc sans expertise. Les quelques efforts de partenariats

public-privé n'ont pas été assez encouragés. Tout ceci se produit en absence d'une politique d'urbanisme clairement fixée, capable de garantir un meilleur cadre de vie et un développement urbain. Par ailleurs, la lecture des textes de lois a permis de relever quelques faiblesses qui sont reprises dans la rubrique suivante.

#### **5.4.5. Lacunes et problèmes liés aux textes relatifs à l'environnement urbain**

##### **A. Manque d'harmonie et d'unité**

La première difficulté des textes en matière d'environnement est son caractère de dispersion, de manque d'harmonie et d'unité. Ces textes sont éparpillés à différents services suivant leur matière (urbanisme, affaires foncières, environnement,...). Ils ne forment donc pas un tout cohérent, un seul document qui pourrait traiter du droit de l'environnement urbain. Il s'en suit parfois certaines contradictions. A titre d'exemple :

- la loi foncière du 13 juillet 1980 prévoit 2 à 6 mois de servitude pénale pour le récalcitrants, à son article 207 ;
- L'arrêté départemental N° CAB/CE/URB.HAB/012/88 du 22 octobre 1988 quant à elle, fait allusion aux sanctions prévues à l'article 24 du décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme, c'est-à-dire une servitude pénale de deux mois au maximum et d'une amende transactionnelle et des frais de contrevenants pour la démolition et réparation ;
- L'arrêté du Gouverneur de la ville N° SC/34/BGV/COJU/CM/98 du 18 avril 1998 souligne à son article 8 une servitude pénale de 7 jours au maximum ou le paiement d'une amende transactionnelle. Quelle est alors la sanction à appliquer contre tous ces occupants anarchistes qui pillent à travers la ville. Ces contradictions créent des problèmes qu'on aurait pu éviter.

##### **B. Non vulgarisation et ignorance des textes**

« Nul n'est censé ignorer la loi » dit-on. Cependant pour être opposable à tous, les lois et règlements pris par les autorités des pouvoirs publics doivent faire l'objet d'une publication au journal officiel de la R.D.C. Or, dans le Programme National d'Action Environnementale on signale que ce principe qui a été pris pour exclure toute présomption de l'ignorance des lois par les administrés est loin de trouver son

application depuis l'indépendance du Zaïre (Congo). Car quelques lois et arrêtés seulement ont été publiés au journal officiel. Et que même si la loi est publiée, celle-ci ne fait pas l'objet d'une large diffusion par voie de vulgarisation, tel le cas de la loi foncière... (PNA, 1996). Ce fait constitue l'une des causes de l'ignorance des textes juridiques de la part de la population.

Les sondages effectués dans le quartier Ngomba Kinkusa, auprès de quelques responsables privés ou publics sur la connaissance ou non des conditions requises pour l'installation d'un lieu d'aisance conforme aux prescriptions légales, évoquées dans l'article 4 de l'arrêté interdépartemental N° 120/89 du 6 septembre 1989, nous ont montré clairement que ce règlement est méconnu des administrés de la Ville Haute ouest. Ceux-ci se fient aux connaissances des maçons et d'autres *Tout travaux*<sup>34</sup> en la matière. D'où l'apparition de n'importe quelle sorte de toilettes généralement malsains et dégageant des odeurs nauséabondes. Compte tenu de ce fait, nous souhaitons que l'information des citoyens concernant les principes, les lois, les lois, les règlements et les idées qui régissent la protection et l'amélioration des milieux doive être permanente, suivie, soutenue et actualisée.

### ***C. Indisponibilité des textes dans certains services spécialisés***

Les services locaux, responsables de la mise en application de la réglementation en matière d'environnement ne disposent pas d'une documentation concernant les textes de lois. Ceux-ci pourraient permettre aux intervenants des questions écologiques d'éviter l'ignorance des responsables, le laisser-aller, l'arbitraire ou le sentimentalisme et les abus.

### ***D. Usage des textes obsolètes***

Les textes de lois datent d'avant l'indépendance et sont dépassés par rapport à la situation du moment. Quelques exemples illustrent cette lacune. Lorsqu'on analyse l'ordonnance du 12 mai 1914 relative aux classements de fourneaux, forges, fours et foyers industriels, moteurs, chaudières, on se réalise que ceux-ci sont largement caducs ou n'existent plus. Actuellement, la question est celle des industries qui polluent les

---

<sup>34</sup> **Les tout travaux** est un bricoleur faisant toutes sortes de petites besognes, il peut maçonner, menuiser ou plomber etc. Il est près à tout faire pour survivre.

eaux souterraines et superficielles, qui rejettent dans l'air et sur le sol des fluides, des aérosols, des fumées et des poussières.

C'est le cas dans le quartier Basoko de la commune de Ngaliema, avec le chantier naval de CHANIMETAL et de l'usine UTEXAFRICA qui souillent les eaux du fleuve Congo par des rejets d'hydrocarbures utilisés dans ses machines. Il y a également le cas de CARRIGRES qui rejette dans l'air des poussières, perturbe la synthèse chlorophyllienne des autotrophes et provoque par moment de la pollution sonore par des explosions dans le quartier Kinsuka. Il apparaît urgent de doter le pays, la ville, les communes d'une législation adaptée ou conséquente étant donné que de nouveaux établissements industriels provoquent des méfaits aux conséquences immédiates ou lointaines qui n'existaient pas à l'époque coloniale.

### ***E. Insuffisance ou inexistance de certaines réglementations***

La nouvelle loi N° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, promulguée en date du 16 juillet 2001, par le Président de la République n'est pas encore d'usage, parce que les ateliers de lancement de cette loi se poursuivent pour l'élaboration des mesures d'application. Entretemps, la plupart de textes qui régissent la gestion de l'environnement urbain manque de précisions. Quelques exemples épinglent cette insuffisance :

- ❖ Dans les textes relatifs à l'hygiène publique, il est question des déchets ménagers mais rien n'est dit sur les déchets industriels, dangereux, toxiques, alors qu'il y a des industries et des établissements qui en produisent et des citoyens ou des écosystèmes qui sont exposés.
- ❖ L'utilisation des engrais chimiques par les maraîchers, la production artisanale et l'utilisation des produits antiparasitaires sont aujourd'hui d'usage à Kinshasa, aucun texte ne réglemente cette matière.
- ❖ Le PNAE (1996) avait signalé qu'aucun texte ne traite de la pollution atmosphérique, de la dégradation des sols par les activités industrielles ou autres et nuisance sonores. La pollution par la circulation automobile est aussi banalisée, les enquêtes de terrain le confirment.
- ❖ L'article 19 de la loi foncière stipule que nul ne peut corrompre l'eau ni en charger le cours. Cependant l'on reste sans réponse et d'autant plus qu'aucun texte ne donne pour question de savoir le seuil au-delà duquel cette eau peut être considérée comme corrompu, c'est-à-dire polluée.

## ***F. Manque de rigueur***

L'on constate un laisser-aller (Planche 10), voire une complaisance des pouvoirs publics ou services habilités à la mise en pratique de la réglementation vis-à-vis des pollueurs, en voici quelques cas :

- Les bâtiments tant publics que privés sont soit malsain, soit gardés dans un état indésirable
- 2° Les normes d'hygiène ne sont pas respectés ;
- 3° Les lieux d'aisance sont soit inexistants, soit malsains dans les milieux publics ;
- 4° L'occupation des espaces sans respect des normes urbanistiques est une pratique courante, parfois avec la complicité des agents de l'Etat.



Un poulailler en amont de l'usine de traitement des eaux potables à Mont Ngafula



Les tuyaux d'évacuation des eaux usées sur la voie publique

Source : Hilaire KATALAYI, Enquêtes, 2012

**Planche 17 : Un laisser-aller dans la gestion de la chose publique**

**Les deux premières photos montrent un poulailler construit par un indo pakistanais en amont de l'usine de traitement des eaux de boisson de Lukaya à Mont Ngafula. Des tonnes de fientes sont jetées chaque semaine dans la Lukaya moyennant un pot-de-vin. Les deux autres présentent des tuyaux des eaux usées conduites sur la voie publique.**

## ***G. Conflit de compétence et juxtaposition de deux régimes fonciers***

Dans les communes, l'exercice des activités liées à l'hygiène ou à la salubrité publique est confié aux agents du service d'hygiène et santé alors que l'ordonnance N° 77/082 du 28 juin 1977 transfère ces activités au service de l'environnement et conservation de la nature et tourisme. Le décret-loi organique N° 081 du 02 juillet 1998 confirme l'appartenance de ces activités à ce dernier (article 190), mais donne également au service de santé, le pouvoir de mener des actions de lutte anti-épidémiologique et de médecine préventive (articles 193 et 194) ; cela lui octroie la compétence de lutter contre l'insalubrité.

Le même décret-loi organique donne le pouvoir au service de l'environnement de contrôler l'application de la réglementation en matière d'environnement. Tandis que, ce même pouvoir est accordé à la police de protection civile, hygiène, urbanisme et habitat (ville de Kinshasa, par la décision N° 027/IG/PNC/98 et du 16 février 1999. En fait, cette nouvelle police mène des actions dont les prérogatives relèvent de services de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat.

Quant au dualisme, il apparaît clairement en matière foncières entre le droit coutumier et le droit écrit. Par la loi N°080-008 du 18 juillet 1980 (article 53) portant le régime foncier, le sol est une propriété de l'Etat. Celui-ci le gère par l'entremise des services publics spécialisés. Et pourtant en pratique, le droit coutumier est d'usage dans la gestion du domaine foncier de la Ville Haute ouest. En effet, les autochtones Teke-Humbu sont des propriétaires terriens qui gèrent et distribuent des terres encore disponibles. Ces évidences ont été confirmées par les enquêtes de terrain (tableau 19).

**Tableau 19 : Mode d'acquisition des parcelles**

Mode d'acquisition	Nb. Des cas	Fréquence
<b>Chef de terre</b>	<b>291</b>	<b>41,6%</b>
<b>Ancien propriétaire</b>	<b>279</b>	<b>39,9%</b>
<b>Pouvoir public</b>	<b>77</b>	<b>11,0%</b>
<b>Organisme</b>	<b>18</b>	<b>2,6%</b>
<b>Leader politique</b>	<b>17</b>	<b>2,4%</b>
<b>Sans réponse</b>	<b>18</b>	<b>2,6%</b>
<b>Total obs.</b>	<b>700</b>	<b>100%</b>

Source : Hilaire KATALAYI, Enquête, 2012

La législation urbaine en vigueur est anachronique en générale et en matière de la gestion de l'environnement urbain en particulier. Les textes sont inadéquats et insuffisants. La disparité de ces textes entraîne des contradictions, voire certains conflits de compétence et un dualisme foncier. Ces lacunes seraient évitées s'il y avait la prise en compte du droit de l'environnement urbain ou la mise en place d'une loi-cadre sur l'environnement urbain. C'est dans ce contexte que fut adopté, par l'Assemblée nationale et le Sénat la loi cadre N° 11/009 du 09 juillet 20011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et promulguée par le Président de la République. Après l'analyse des instruments de la politique urbaine, notre recherche s'est intéressée également aux différents acteurs de la fabrique urbaine à Kinshasa.

### **5.5. Les acteurs des actions publiques dans la ville de Kinshasa**

Étymologiquement (Roger BRUNET, 1992), l'acteur est celui qui agit, de l'indo-européen *ago* qui était aussi conduire, mener (le troupeau) et a donné aussi agent, agiter, axiome, essai,... Selon le dictionnaire de sciences sociales, le terme « acteur social » est souvent lié à l'« action sociale ». L'acteur est soit un individu considéré en tant que composante de « systèmes sociaux » et agissant en conformité des normes et aux attentes qui convergent sur lui en tant qu'occupant une position sociale déterminée. Pour être considéré comme acteur dans une politique publique, il faut que l'action engagée ait des répercussions tangibles sur un processus de politique publique donné.

Autrement dit, la notion d'acteur en politiques publiques recouvre deux dimensions, l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique et l'autre l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat (BOUSSAGUET, L. et al, 2004).

Les théories de l'action sociale oscillent entre une approche volontariste qui voit dans l'individu l'organisateur des éléments du système et une approche déterministe qui voit dans l'homme un exécuteur de rôles. Cette « oscillation entre un pôle plus volontariste et un pôle plus déterministe » est souvent résumée par l'utilisation de deux termes différents, celui d'acteur et celui d'agent. Pour André AKOUN : le vocable sociologique tend à distinguer les deux concepts d'*agent* et d'*acteur*. Par *agent*, on désigne l'individu qui exécute une tâche, qui est essentiellement déterminé à agir par des conditions qui lui sont imposées. Par *acteur*, on désigne l'individu qui agit selon ses propres desseins, selon ses propres motivations. Le fait de jouer un rôle dans une organisation ou une bureaucratie n'exclut pas que l'individu puisse se comporter en acteur : dans la mesure où il exécute le rôle prescrit selon ses besoins en l'adaptant ou en modifiant les interactions dans lesquelles il se trouve impliqué, il se comporte, dans une certaine mesure, en acteur. A certaines conditions, ce terme peut-être appliqué à un collectif. Une entreprise, une institution qui coordonnent les comportements de leurs membres dans des actions communes et assurent une continuité à leurs initiatives constituent des acteurs de la vie économique ou institutionnelle » (AKOUN et ANSART, 1999).

Si le problème de l'acteur en sciences sociale s'articule autour de la relation réciproque entre le social et l'individu, il s'inscrit plutôt en géographie dans la discussion du rapport entre l'*homme* et l'*espace*, entre l'*homme* et le *territoire*. Ce rapport est caractérisé par un mouvement par le fait que l'homme est façonné par son milieu au même temps qu'il le façonne, soit par des interventions « physiques », soit par les organisations qu'il construit du territoire qu'il habite, qu'il parcourt, qu'il vit et qu'il perçoit.

Ainsi les principaux acteurs géographiques, sont l'individu (ainsi que la famille, ou le ménage, formes sous lesquelles la décision « individuelle » se manifeste souvent) ; le groupe, plus ou moins informel ou formalisé (clan, classe, association, lobby, etc...), mais aussi l'entreprise, la collectivité locale, l'Etat. Les auteurs agissent sur l'espace selon leurs moyens et leurs stratégie, leurs intérêts, donc leurs divergences et leurs contradictions, qui dépendent, en partie du moins de leurs représentation – y compris de leurs représentation de l'espace même mais aussi des règles et coutumes sociales, des

idéologies dans lesquelles ils baignent ou qu'ils subissent. Dans la section suivante, il sera exposé d'abord le fonctionnement de l'Exécutif provincial en tant qu'acteurs impliqués dans l'organisation administrative de la commune urbaine à Kinshasa. Ceci permettra de comprendre *la nature de l'Etat*, mieux les politiques publiques de la gestion urbaine dans la ville capitale.

### **5.5.1. L'Exécutif provincial**

Selon la constitution de février 2006, la ville de Kinshasa est une entité administrative décentralisée, dotée de personnalité juridique. Elle est divisée en communes urbaines, ces dernières sont subdivisées en quartiers. Elle est sur le plan de l'organisation administrative, l'équivalent d'une province et donc dispose de deux grandes institutions : l'Assemblée et le gouvernement provincial. L'Assemblée est un organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine de compétence réservée à la province et contrôle le gouvernement ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit ; ses membres sont appelés députés provinciaux et sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq renouvelable.

Dans son article 200, la Constitution a institué également, une conférence des gouverneurs de province. Elle a pour mission des avis et de formules des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République. Cette conférence des gouverneurs de province est composée, outre les gouverneurs de province, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'intérieur. Tout autre membre du Gouvernement national peut y être invité et elle est présidée par le Président de la République (La dernière a eu lieu à Goma le 16 octobre 2012, sous le thème : « Soutien aux victimes de la guerre »)<sup>35</sup>.

La même Constitution a réparti les compétences entre le pouvoir central et les provinces. Les tâches sont soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces. Au regard de la loi, nous pouvons dire que les entités

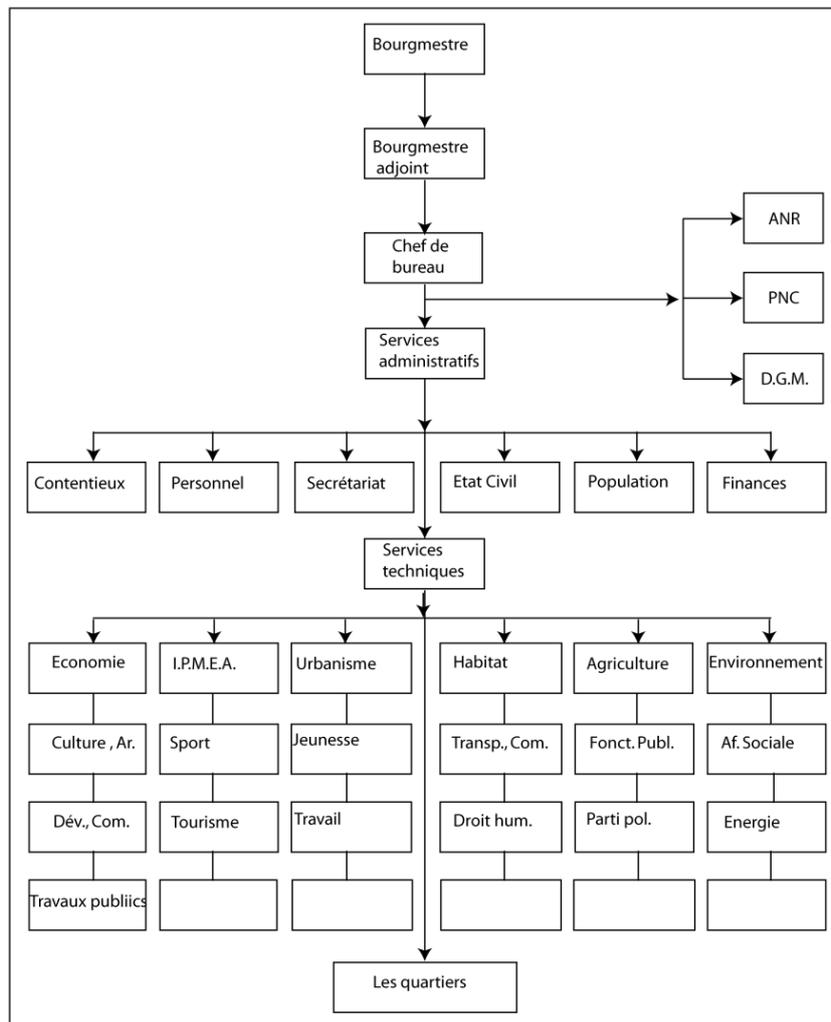
---

<sup>35</sup> Cette Conférence des Gouverneurs a eu lieu à Goma, le 16 octobre 2012 en signe de solidarité et de soutien à toutes les victimes de la guerre injuste dans cette partie du territoire national.

administratives, comme la province, la commune et le quartier sont *décentralisées*. Cependant, au concret, l'organisation de la commune urbaine est très éclatée entre le pouvoir « moderne » et coutumier. Mais aussi entre plusieurs acteurs qui interviennent dans l'administration. La dépendance hiérarchique du pouvoir fait croire à une organisation *déconcentrée*, comme on peut le constater dans la figure 20, qui reconstitue les liens de différents acteurs impliqués dans l'organisation de la commune urbaine à Kinshasa.

### 5.5.2. L'administration communale

#### A. Organigramme de l'administration communale



Source : Rapport de la commune, 2010

Figure 19 : L'organigramme de l'administration communale à Kinshasa

En principe, au Congo, la commune est une entité administrative dirigée par un bourgmestre assisté par un adjoint. Le bourgmestre est l'exécutif principal tandis que son adjoint s'occupe de la gestion et des finances de la commune. Plusieurs services administratifs et techniques participent au fonctionnement de la Commune : les uns relèvent du ministère de l'intérieur et sécurité (Etat-civil, population, personnel) alors que les autres dépendent des différents ministères ou divisions. Ils sont appelés *les services techniques* (habitat, urbanisme, culture et arts, tourisme, environnement, affaires économiques, Affaires sociales, PME, comptabilité, fonction publique, Agriculture, Vétérinaire, hygiène, sports et loisirs, jeunesse, transport et communication). A ces services, il y a lieu d'ajouter les services spécialisés, à savoir : l'Agence Nationale des Renseignement (ANR), la Direction Générale des Migrations (DGM) et la Police Nationale. La loi qui a initié depuis la deuxième république cette politique prévoyait une décentralisation administrative. Et cette politique, s'assignait pour objectifs selon Vunduawe (1989), cité par Mwanza (MWANZA, M., 1989) :

1. Au plan politico administratif, « la participation effective, consciente et responsable des populations locales à la prise des décisions intéressant la gestion de leurs intérêts collectifs et à la maîtrise de leur destin commun »
2. Au plan économique et social, « le développement endogène et harmonieux des entités locales grâce surtout aux efforts conjugués par les populations concernées elles-mêmes »

Cette politique était bien conçue, mais malheureusement dans les faits la gestion des communes comportent beaucoup de préjudices. Car l'administration centrale pèse et étouffe sérieusement les communes. Si bien que les communes attendent non seulement les décisions du gouvernement central mais aussi les initiatives, même pour des petites actions qui relèveraient de la compétence locale.

En plus, Comme le souligne Mwanza wa Mwanza, les communes urbaines de Kinshasa n'ont pas le même potentiel fiscal et la majorité n'a pas assez de ressources financières et, de ce fait, sont incapables de jouer leur rôle d'acteur de développement local. Il serait bénéfique que des mécanismes compensatoires soient recherchés ou s'ils existent déjà, soient renforcés de manière à donner aux Communes urbaines (entités administratives décentralisées) les moyens de leur développement. Outre les subventions du pouvoir central qu'il faudrait adapter aux besoins des Communes, il paraît pour le

même auteur « équitable qu'un système d'écrêtement soit imaginé de manière à faire participer les zones d'emploi au coût relatif à l'aménagement des zones à dominante résidentielle. »

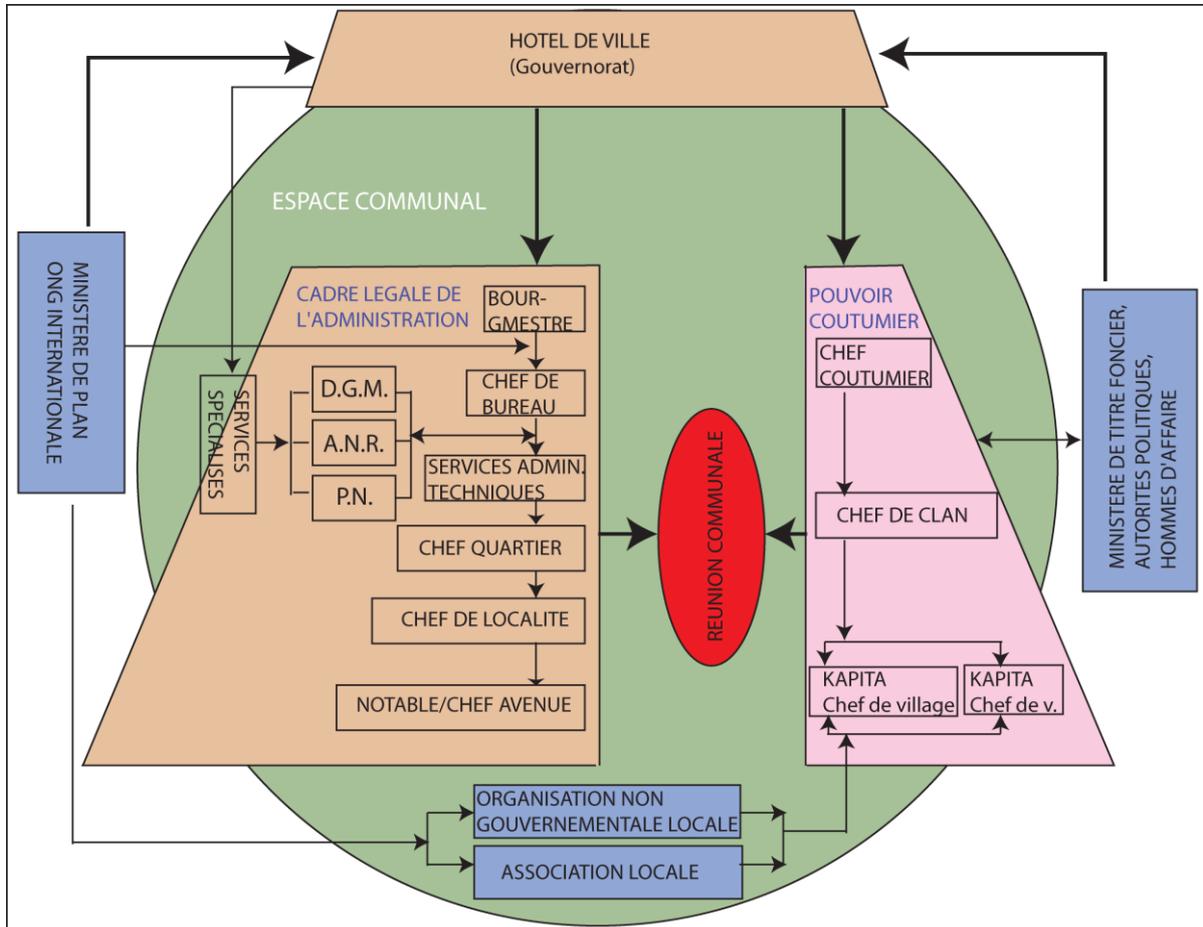
Pour une meilleure gestion des problèmes urbains, l'intercommunalité devra se faire, en l'occurrence, de manière à mettre en place des *organismes intercommunaux* de développement. Ainsi donc la ville-centre ne supportera plus la majorité des coûts de services et équipements qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est ce que l'on appelle en France la *communauté d'agglomération*<sup>36</sup> ou *une communauté de communes*<sup>37</sup>, c'est-à-dire où les intérêts de la population et les services dont elle a besoin soient pour l'essentiel à l'intérieur de la commune. Une telle action permettrait de repenser le morcellement administratif et de résoudre ainsi, les problèmes de développement des entités administratives à une échelle géographique convenable. Cette échelle pourrait être, pour le cas de Kinshasa, la fusion de très grands quartiers ou groupe de petits quartiers urbains en communes faciles à administrer. On le voit, plusieurs acteurs interviennent à l'organisation de la commune, mais en ordre dispersé, c'est ce nous essayerons de voir dans la rubrique suivante.

---

<sup>36</sup> **Communauté d'agglomération** : groupement de communes décidées à mettre en commun une politique de développement économique, d'aménagement du territoire, de gestion des transports, de promotion environnementale, de création d'habitat social et d'équipements socioculturels.

<sup>37</sup> **Communauté de communes** : établissement public de coopération internationale, regroupant plusieurs communes en vue de l'élaboration en commun d'un projet de développement et d'aménagement de l'espace rural.

## B. L'administration communale au quotidien



Source : Hilaire Katalayi, 2013

**Figure 20 :** La prise de décisions dans la commune périphérique

Selon la figure 20, la commune urbaine à la périphérie de la ville de Kinshasa reste encore *un système des acteurs* éclaté. Alors dans l'aménagement de l'espace les acteurs doivent être réels, non métaphysiques : avec leurs représentations, leurs stratégies, leurs intérêts, et donc leurs divergences et leurs contradictions. Brunet à ce sujet déclare que « la géographie n'aime pas les acteurs désincarnés de doctrines totalisantes ; mais elle doit connaître et évaluer les règles et coutumes sociale ».

En effet, la commune est dirigée par un *bourgmestre nommé (non élu)* à ses fonctions par décret portant nomination des bourgmestres et bourgmestres adjoints des communes de la ville de Kinshasa pour un mandat de trois ans renouvelables. La gestion quotidienne de l'administration communale est assurée par un *Chef de bureau affecté* à ce poste par la

*commission d'affectation du Gouverneur* de la ville de Kinshasa. Il s'agit en quelque sorte d'une délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs du gouvernorat de la ville. La commune compte trois services de sécurités (la Police Nationale (P.N.), l'Agence Nationale de Renseignement (A.N.R.) et la Direction Générale de Migration (D.G.M.) et plusieurs cellules administratives et quartiers. Le secrétariat est la cellule mère de toutes les cellules administratives qui œuvrent dans la commune. Toutes les correspondances et autres rapports de services sont reçus et expédiés par cette cellule, elle est la courroie de transmission entre l'autorité municipale avec l'intérieur et l'extérieur sous l'autorité du Chef de bureau.

Cependant, les rapports des communes enquêtées indiquent que les *conseils communaux, organes délibérants* sont inopérants, pourtant prévu par la loi et remplacés par les réunions communales dirigées par les Bourgmestres. En plus, les rapports de l'autorité publique avec les associations, organisations non gouvernementales ou partis politiques se limitent, tout au plus et parfois même pas, à l'information sur la tenue de leurs réunions et d'autres activités mais, le déroulement proprement dit de leurs activités ne sont pas communiquées à la commune.

Cette organisation administrative verticale souffrirait d'un manque de *partage de pouvoir* et de *négociation*, alors que *la gestion locale* exige la participation des *multiples acteurs*, comme le prévoit la structure administrative territoriale issue de la réforme de 1982, consacrée par l'Ordonnance-loi n° 08 / 016 du 07 octobre 2008 et marquée par le souci de mettre sur pied une *territoriale décentralisée*<sup>38</sup>, efficace et dynamique (tableau 20).

---

<sup>38</sup> **Décentralisation** : processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes.

**Tableau 20 : L'organisation politico-administrative au regard de la loi n° 08 / 016 du 07 octobre 2008**

Entité	Statut	Personnalite juridique	Organe délibérant	Executif	Matière locale
<b>Province</b>	Institution politique régionalisée	Oui	Assemblée Provinciale	Gouvernement provincial	Question d'intérêt provincial
<b>Ville</b>	ETD	Oui	Conseil urbain	Collège exécutif urbain	Question d'intérêt urbain
<b>Territoire</b>	ETd	Non	Inexistant	Administrateur du territoire	Pas de matière spécifique
<b>Secteur ou Chefferie</b>	ETD	Oui	Conseil de secteur ou chefferie	Collège exécutif de secteur ou chefferie	Question d'intérêt local
<b>Groupement</b>	ETd	Non	Inexistant	Chef de groupement	Pas de matière spécifique
<b>Village</b>	ETd	Non	Inexistant	Chef de village	Pas de matière spécifique
<b>Quartier</b>	ETd	Non	Inexistant	Chef de quartier	Pas de matière spécifique

Source : JETHRO KOMBO Y. (2010)

**N.B. : ETD : Entité Territoriale Décentralisée**

Cette réforme est la plus profonde et la plus importante que le pays ait connue sur le plan de la décentralisation (VUNDUAWAWE, 1982). L'Ordonnance loi susmentionnée prévoit que le territoire national est divisé en Provinces, la Province en Districts et en villes, le District en Territoires, le Territoire en Collectivités locales, la Collectivité en Groupements et le Groupement en Villages. Quant à la ville, elle est divisée en communes, et la commune en Quartiers.

Depuis l'époque coloniale, plusieurs réformes administratives ont été réalisées en RDC. En effet, depuis le premier découpage territorial et administratif intervenu en 1888, plus de 500 décrets, lois et ordonnances sont intervenus pour modifier l'organisation (KABUYA, 1996, cité par YETHRO KOMBO Y., 2010). Toutes les réformes ont principalement parlé du nombre d'entités territoriales (régionales et locales), de leur statut juridique, et très souvent, de leurs appellations respectives mais, elles n'ont presque jamais été motivées par le souci d'en modifier le contenu sociologique et de faire des entités territoriales des vrais acteurs de