

Le droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo à l'aune du changement climatique : le cas de la ville de Lubumbashi

Par Michel Muntasomo Kaling*

Résumé

L'urbanisation constitue l'un des principaux défis environnementaux du XXI^{ème} siècle. Selon les estimations des Nations Unies, plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui en milieu urbain, où les activités humaines contribuent de manière significative aux émissions de gaz à effet de serre et à l'aggravation du changement climatique. Si les villes sont des moteurs de développement économique et social, elles sont également des espaces où les pressions exercées sur l'environnement sont particulièrement importantes.

Face à cette réalité, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument juridique essentiel de planification et de gestion durable de l'espace urbain. En encadrant les modes d'occupation et d'utilisation des sols, il est susceptible de contribuer à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique, tout en favorisant l'adaptation des villes aux nouveaux défis environnementaux.

La présente réflexion analyse, dans cette perspective, la contribution du droit de l'urbanisme à la lutte contre le changement climatique dans la ville de Lubumbashi. Après avoir mis en évidence les insuffisances de l'occupation actuelle du sol et les limites du cadre foncier et urbanistique, elle propose des pistes de réforme destinées à promouvoir un aménagement urbain plus durable, conciliant les exigences du développement urbain, de la protection de l'environnement et de la résilience climatique.

Abstract

Urbanization is one of the major environmental challenges of the 21st century. According to United Nations estimates, more than half of the world's population now lives in urban areas, where human activities contribute significantly to greenhouse gas emissions and the worsening of climate change. While cities are drivers of economic and social development, they are also areas where pressure on the environment is particularly high.

Given this reality, urban planning law emerges as an essential legal tool for the sustainable planning and management of urban space. By regulating land use and land

* Assistant à l'Université Nouveaux Horizons (Lubumbashi/RDC) ; Avocat au barreau du Haut-Katanga (RDC) ; Doctorant en droit à l'Université de Gießen (Allemagne) ; E-mail : muntasomomichel@yahoo.fr.

occupation patterns, it can help prevent and mitigate the effects of climate change, while promoting cities' adaptation to new environmental challenges.

From this perspective, this paper analyzes the contribution of urban planning law to the fight against climate change in the city of Lubumbashi. After highlighting the shortcomings of current land use and the limitations of the land and urban planning framework, it proposes avenues for reform aimed at promoting more sustainable urban development that reconciles the demands of urban growth, environmental protection, and climate resilience.

A. Introduction

Le XX^{ème} siècle a été marqué par une véritable explosion urbaine, de masse et celui où plus de la moitié de l'humanité vit en zone urbaine¹ du fait des conditions de vie précaire en milieu rural, spécialement en Afrique. Selon les estimations des Nations unies, plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes.² En revanche, le XXI^{ème} siècle est celui où l'humanité est placée devant l'obligation de concilier occupation du sol et de l'espace avec les enjeux sociaux et environnementaux.³ C'est-à-dire, à l'heure où l'humanité est menacée par le changement climatique, il importe que l'occupation du sol et de l'espace ne perde pas de vue la nécessité de la préservation de la nature. Ne pas protéger la nature, c'est, à n'en point douter, travailler à l'extermination de la race humaine sur terre. En effet, la personne humaine n'a comme seul support de vie que la terre. Son existence est depuis la nuit des temps tributaire de la terre et des merveilles dont celle-ci regorge en termes de ressources. La terre est donc le pouvoir dans la mesure où elle tient l'agriculture, l'élevage, l'habitation, les ressources du sous-sol et elle configure par ailleurs, en tant que territoire, l'étendue du pouvoir d'un Etat (territoire).⁴ La terre est partagée entre les Etats qui y exercent une souveraineté et des compétences plénières et exclusives.

L'importance de la terre et de sa bonne gestion sont inscrites dans la Constitution de la République démocratique du Congo. Pour celle-ci, « l'Etat exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, (...). Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi ». ⁵ La loi à laquelle fait allusion la Constitution de la République démocratique du Congo est celle n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment par loi n° 25/062 du 30 décembre 2025. Cette dernière organise la gestion et l'occupation

1 Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, 17^{ème} éd, Paris 2022, p. 29.

2 United Nations, World Urbanization Prospects 2025, UN DESA/POP/2025/TR/N° 12, New York, 2025, p. IX.

3 Drobenko, note 1, p. 29.

4 Vincent Kangulumba Mbambi, Précis de Droit civil des biens. Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais, Louvain-la-Neuve 2007, p. 298.

5 Article 9 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, JORDC, 47^{ème} année, Numéro spécial du 18 février 2006.

du sol. Elle attribue toutes les terres à l'Etat congolais. En effet, aux termes de ladite loi, « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ».⁶ En vertu de cette disposition, toute personne qui veut posséder un fond pour le besoin d'habitation ou d'exploitation est prié d'en obtenir le droit de jouissance à l'Etat congolais qui en détient le monopole conformément aux règles que la loi pré rappelée détermine. Ces règles concernent l'occupation du sol. L'occupation du sol pour des raisons d'habitation aboutit à la création de milieu de vie appelé ville. Les règles juridiques applicables à la ville constituent le droit de l'urbanisme.

En effet, du mot latin « *urbs* » désignant la ville, le terme urbanisme est évoqué en références aux mesures tendant à l'organisation de la ville. C'est en ce sens que l'a utilisé *Ildefonso Cerda* (1816-1876) pour l'organisation des villes en proposant une théorie générale de l'urbanisation.⁷ Le concept urbanisme est aussi employé par *Paul Clerget* en 1910, qui le définit comme « l'étude systématique des méthodes permettant d'adapter l'habitat, et plus particulièrement l'habitat urbain, aux besoins des hommes ».⁸

Au fil du temps, l'urbanisme a évolué pour devenir le droit commun de l'aménagement de l'espace, créant ainsi le droit de l'urbanisme. Ce dernier a pour objectif l'adaptation de l'habitat urbain aux besoins de la personne humaine. Le droit de l'urbanisme ainsi appréhendé peut-il contribuer à la lutte contre le changement climatique?

C'est autour de cette problématique qu'entend s'articuler la présente réflexion, essentiellement théorique, dans le but de contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique en milieu urbain.

A cet effet, la préoccupation majeure de la présente réflexion consiste à savoir comment le droit de l'urbanisme peut-il contribuer, tout en organisant l'occupation du sol pour les besoins humains, sinon à la lutte, du moins à l'atténuation des effets du changement climatique pour assurer la pérennité de la vie humaine non seulement pour les générations présentes, mais aussi et surtout pour celles futures. En d'autres termes, cette réflexion se propose d'évaluer si le droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo tient toujours au double objectif de la nécessité de l'occupation du sol pour les besoins humains et de l'urgence climatique ou de la préservation de l'environnement urbain pour continuer à assurer une vie saine pour les générations présentes et futures.

Pour mener à bien cette réflexion, elle sera articulée autour de deux points. Après avoir élucidé les notions de droit de l'urbanisme, son importance dans la lutte contre le changement climatique et ses modes d'intervention, elle montrera comment le droit de l'urbanisme peut contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique.

6 Article 53 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980, *JORDC*, Numéro spécial, 1^{er} décembre 2004.

7 *Philippe Guillot et Henri-Michel Darnanville*, *Droit de l'urbanisme*, 3^e éd, Paris 2012, p. 7.

8 *Guillot et Darnanville*, note 6, p. 7.

B. Du droit de l'urbanisme

I. Notion

Le droit de l'urbanisme compte parmi les branches du droit public. Il est étroitement lié au droit administratif, « en ce qu'il prescrit des contraintes d'intérêt général qui, pour un certain nombre d'entre elles, s'apparentent à des mesures de police administrative ».⁹ Le droit de l'urbanisme procède de l'idée selon laquelle le libre jeu des initiatives immobilières privées peut être une source d'incohérences, de gaspillages et de désordres dans l'utilisation des sols urbains.¹⁰ C'est ainsi qu'il établit des règles de droit pour régir tous les modes d'utilisation ou d'occupation des sols, c'est-à-dire des règles établies pour aménager l'occupation de l'espace dans la ville conformément aux objectifs de l'administration publique.¹¹

Dans une approche pluridisciplinaire, le droit de l'urbanisme détermine les règles d'occupation du sol et de l'espace tout en visant l'équilibre entre d'une part les exigences relatives à la vie des humains sur un territoire donné, d'autre part l'implantation de leurs activités, parfois concurrentes, et, enfin, la lutte contre le dérèglement climatique et la préservation de l'environnement dans la diversité de ses expressions (biodiversité, ressources, paysage, patrimoine, culture, énergies, lutte contre les risques, etc.).¹² En cela, il recourt à plusieurs autres branches du droit : le droit fiscal, le droit de l'environnement, le droit du domaine public, le droit de l'expropriation, le droit rural, le droit de la construction, le droit pénal,¹³ le droit foncier, le droit administratif des biens, etc.

Aujourd'hui, le droit de l'urbanisme régit tous les modes d'utilisation ou d'occupation des sols autres que ceux liés à la production agricole ou régis par le code minier.¹⁴

Il en découle que le droit de l'urbanisme s'appréhende comme l'expression d'une politique publique visant à identifier des institutions et à établir des règles, des procédures et techniques qui contribuent à la réglementation, l'aménagement et au contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, conformément aux exigences de l'intérêt général.¹⁵

Tout compte fait, le droit de l'urbanisme vise l'occupation du sol, sa préservation et sa protection en y assurant une pérennité de la vie au profit des générations présentes et futures. De cette manière, il peut contribuer à l'atténuation et à l'adaptation des effets du changement climatique dans le contexte de la ville de Lubumbashi. Son objet, son but et ses techniques permettent de l'entrevoir.

⁹ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁰ Jean-Bernard Auby, Hugues Périnet-Marquet et Rozen Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 12^{ème} éd, Paris 2022, p. 57.

¹¹ Auby, Périnet-Marquet et Noguellou, note 10, p. 57.

¹² Drobenko, note 1, p. 30.

¹³ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁴ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁵ Drobenko, note 1, p. 29.

Partant de son objet, le droit de l'urbanisme vise une approche spatialisée des occupations humaines du sol et de l'espace conduisant à l'organisation des implantations tant en zone urbaine que rurale.¹⁶ Par son but, il vise à harmoniser les conditions d'utilisation du sol et de l'espace. Il conduit à instituer pour ce faire des règles, procédures et techniques, et il permet d'identifier des acteurs et des instruments d'intervention (planifications, décisions préalables dont parfois le contrat ou le partenariat).¹⁷ Enfin, par ses techniques, le droit de l'urbanisme relève pour l'essentiel du droit administratif. Les principes, les règles et les techniques s'appliquent avec un ensemble d'aménagements. Toutefois, en raison de son objet et de son but, le droit de l'urbanisme relève aussi pour partie d'autres domaines du droit (civil, commercial, social, pénal, fiscal, etc.).¹⁸

Au regard de ce qui précède, il apparaît que le droit de l'urbanisme constitue un instrument essentiel de lutte contre le changement climatique dans le contexte spécifique de la ville de Lubumbashi.

II. De l'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique

Quelle est l'importance du droit de l'urbanisme dans la réflexion sur le changement climatique?

L'importance du droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo est désormais consacrée par la loi n°25/045 du 1^{er} juillet 2025 relative à l'aménagement du territoire. En modernisant le cadre juridique de la planification spatiale et en remplaçant le Décret du 20 juin 1957, devenu inadapté aux évolutions institutionnelles, territoriales et environnementales du pays, cette réforme témoigne de la volonté du législateur de faire de l'aménagement du territoire un instrument de développement durable et d'adaptation aux défis contemporains,¹⁹ notamment ceux liés au changement climatique.

La loi intègre également les exigences relatives à la protection de l'environnement en rendant obligatoires les mécanismes d'évaluation environnementale dans les processus de planification territoriale. Elle prévoit en outre que l'aménagement du territoire doit garantir la prise en compte des droits économiques, sociaux et environnementaux des populations.²⁰ Dans cette perspective, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument essentiel de gouvernance territoriale, en ce qu'il contribue à une gestion durable, cohérente et équitable de l'espace.

L'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique est également affirmée par le code de l'urbanisme français. Son article L. 110 dispose que

16 *Drobenko*, note 1, p. 30.

17 *Drobenko*, note 1, p. 30.

18 *Drobenko*, note 1, p. 31.

19 Exposé des motifs de la loi n°25/045 du 1^{er} juillet 2025 relative à l'aménagement du territoire, *JORDC*, Numéro spécial, 11 juillet 2025.

20 Article 12 de la loi relative à l'aménagement du territoire.

l'aménagement et l'utilisation de l'espace doivent concilier les objectifs de développement territorial, de protection de l'environnement et de préservation des ressources naturelles. Il assigne aux collectivités publiques la responsabilité d'assurer une gestion économe du sol, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les consommations d'énergie, de préserver la biodiversité et de promouvoir un développement territorial équilibré. A ce titre, le code reconnaît expressément que l'action en matière d'urbanisme constitue un levier essentiel de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets. (Art. L. 110 du code de l'urbanisme français).

L'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre les effets du changement climatique se manifeste de manière particulièrement concrète au regard des objectifs qui lui sont assignés en matière d'occupation et d'organisation de l'espace. Parmi ces objectifs figurent notamment :

1. La conciliation entre l'esthétique urbaine et la protection de l'environnement

L'urbanisation non maîtrisée entraîne souvent diverses atteintes à l'environnement, telles que la pollution de l'air et de l'eau, la dégradation des écosystèmes ou encore la déforestation. Afin de prévenir ces effets, le droit de l'urbanisme doit promouvoir un développement urbain conciliant les exigences esthétiques de la ville avec les impératifs de protection de l'environnement.²¹ Les règles d'urbanisme doivent ainsi favoriser un aménagement harmonieux de l'espace tout en préservant les ressources naturelles et la qualité du cadre de vie.

2. La cohérence entre les équipements publics et l'habitat

Les équipements publics ou collectifs regroupent l'ensemble des infrastructures, réseaux et bâtiments destinées à répondre aux besoins essentiels de la population. Une planification urbaine cohérente doit assurer une répartition équilibrée entre les zones d'habitat et ces équipements afin de limiter les déplacements, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer la résilience des villes face aux effets du changement climatique.²² Cette cohérence contribue également à une meilleure qualité de vie des habitants.

3. La rationalisation de l'utilisation des sols

Le droit de l'urbanisme a également pour objectif de lutter contre l'étalement urbain, de prévenir la consommation excessive des espaces naturels et agricoles et de maintenir un équilibre entre les espaces urbains et ruraux.²³ A cette fin, il détermine les limites de l'urbanisation et favorise la préservation de ceintures vertes, d'espaces naturels et de zones

²¹ *Drobenko*, note 1, p. 50.

²² *Drobenko*, note 1, p. 50.

²³ *Drobenko*, note 1, p. 50.

non bâties autour des villes. Ces espaces jouent un rôle essentiel dans l'atténuation des effets du changement climatique en favorisant la biodiversité, la régulation thermique, l'absorption du dioxyde de carbone ainsi que la gestion des eaux pluviales.

III. Des modes d'intervention du droit d'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique

Le droit de l'urbanisme intervient, par l'intermédiaire de l'Etat, dans la lutte ou l'atténuation des effets du changement climatique de deux manières. La première, en tant qu'urbanisme normatif. Par ce mécanisme, l'Etat se doit d'intervenir par l'intermédiaire de services techniques pour gérer l'espace, mais aussi pour définir des normes qui s'appliqueront à tous les niveaux.²⁴ La seconde, en tant qu'urbanisme opérationnel. Celui-ci est défini comme « un ensemble d'actions, conduites ou contrôlées par les pouvoirs publics, qui peuvent avoir pour objet la fourniture de terrains équipés (aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement des bâtiments existants (rénovation, restauration, réhabilitation). Les types d'actions sont variés.²⁵

Les deux mécanismes ci-dessus du droit de l'urbanisme s'appliquent à travers certains moyens tels que :

1. La réglementation de la vie en ville

Le droit de l'urbanisme est un droit décentralisé. Il régit et réglemente la vie des personnes humaines dans une ville donnée. Ainsi, l'essentiel des règles applicables en matière d'urbanisme est défini au niveau local. Néanmoins, les documents de l'urbanisme doivent respecter les dispositions nationales en la matière. C'est ainsi que les règles de l'urbanisme prises dans la ville de Lubumbashi peuvent ne pas être les mêmes que celles des autres villes.

2. Les autorisations de l'administration urbaine

En ville, toute occupation ou aménagement de l'espace doit faire objet d'une autorisation. En général, une autorisation de l'administration urbaine est nécessaire pour effectuer des constructions ou des aménagements. Il existe plusieurs types d'autorisations, dont les plus usuelles sont :

- Le permis de construire;
- Le permis d'aménager;
- Le permis de démolir, etc.

²⁴ Guillot et Darnanville, note 6, p. 45.

²⁵ Guillot et Darnanville, note 6, p. 75.

3. L'action foncière

Le droit de l'urbanisme confère les prérogatives de puissance publique aux autorités administratives afin qu'elles accomplissent des missions d'intérêt général. Ces prérogatives sont :

- *L'expropriation pour cause d'utilité publique* : elle permet à l'administration d'obliger le propriétaire d'un bien immobilier à le lui céder pour un intérêt général, notamment dans la création d'espace vert.²⁶
- *Le droit de préemption* : il s'agit d'un droit de priorité dont bénéficie une collectivité et qui lui permet d'évincer l'acquéreur d'un bien mis en vente.²⁷

En définitive, ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent, le droit de l'urbanisme constitue un instrument juridique essentiel pour organiser l'occupation des sols et encadrer le développement urbain. Par les mécanismes de planification qu'il met en œuvre, il favorise une utilisation durable de l'espace et contribue, aux côtés d'autres politiques publiques, à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique.

Dès lors, la question se pose de savoir dans quelle mesure le droit de l'urbanisme peut constituer un instrument efficace d'atténuation des effets du changement climatique dans ville de Lubumbashi.

C. Le droit de l'urbanisme : quelle réponse au changement climatique dans la ville de Lubumbashi?

Après avoir mis en évidence la finalité des règles du droit de l'urbanisme au regard des causes et des conséquences du changement climatique, il convient à présent d'examiner les actions, c'est-à-dire les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour lutter contre ce phénomène dans le contexte de la ville de Lubumbashi. Au préalable, il importe toutefois de préciser ce qu'il convient d'entendre par « changement climatique », afin de délimiter le cadre conceptuel de cette étude.

I. Le changement climatique : *Quid?*

Le changement climatique est sans doute aujourd'hui reconnu comme l'un des principaux défis environnementaux mondiaux et fait l'objet d'une attention médiatique croissante.²⁸ Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le changement climatique correspond à une modification durable de l'état du climat, caractérisée par des changements de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés sur plusieurs décennies ou davantage. Ces changements peuvent résulter de processus naturels,

26 Auby, Périnet-Marquet et Noguellou, note 10, p. 357.

27 Auby, Périnet-Marquet et Noguellou, note 10, p. 358.

28 Johann Dupuis, *S'adapter au changement climatique*, Ed. Alphil-Presses universitaires suisses, 2015, p. 10.

mais les modifications persistantes de la composition de l'atmosphère et de l'utilisation des terres liées aux activités humaines constituent désormais le principal facteur explicatif.²⁹

Les observations climatiques les plus récentes confirment sans équivoque que les activités humaines, principalement par les émissions de gaz à effet de serre, sont responsables du réchauffement de la planète. La température moyenne de la surface du globe a augmenté d'environ 1,1°C sur la période 2011-2020 par rapport à la période préindustrielle 1850-1900, tandis que des changements généralisés sont observés dans l'atmosphère, les océans, la biosphère, etc. L'élévation du niveau moyen des mers, le recul des glaciers, la diminution de la couverture neigeuse et l'intensification de nombreux événements climatiques extrêmes constituent des preuves convergentes de cette évolution (GIEC, 2023).

Les projections climatiques montrent que l'ampleur du réchauffement futur dépendra directement des trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre. Les fortes émissions conduiraient à des perturbations climatiques beaucoup plus importantes, accompagnées d'une augmentation significative des risques pour les écosystèmes, les ressources naturelles et les sociétés humaines (GIEC, 2023). Le GIEC (2023) souligne que des réductions rapides, profondes et durables des émissions de gaz à effet de serre sont indispensables pour limiter l'ampleur du changement climatique et réduire les risques associés.

Il sied de noter que trois termes sont souvent utilisés pour désigner la même réalité, à savoir : dérèglement, changement ou réchauffement climatique. Nous utiliserons indistinctement les trois termes pour exprimer la même chose.

Face aux conséquences néfastes du changement climatique, des mesures urgentes, appropriées et durables s'imposent, en particulier dans le contexte de ville de Lubumbashi, une ville minière émettrice de gaz à effet de serre. Dès lors, quelles mesures peuvent être mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique dans cette ville? Plus précisément, dans quelle mesure le droit de l'urbanisme est-il susceptible de contribuer à la prévention et à l'atténuation de ses effets?

Pour répondre à ces interrogations, il convient d'analyser les différents modes d'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi, étant entendu que la présente étude n'aborde cette problématique que sous l'angle de l'occupation et de l'aménagement de l'espace.

II. De modes d'attribution du sol dans la ville de Lubumbashi

L'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi obéit aux règles édictées par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par les textes subséquents.

Pour organiser la gestion des terres de la République Démocratique du Congo, le législateur subdivise les terres en circonscriptions foncières³⁰ comme entité administrative

29 GIEC. (2023), Changements climatiques 2023 : Rapport de synthèse, in <https://doi.org/10.59327/I-PCC/AR6-9789291691647>

30 C'est ce qui ressort du prescrit des articles 222 et 223 de la loi foncière. L'article 222 dispose : « Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières

des terres, lesquelles sont administrées par un Conservateur des titres immobiliers. Les terres subdivisées en circonscriptions foncières comprennent, à leur tour, deux domaines, à savoir, le domaine public et le domaine privé selon leur mode de gestion. Les terres du domaine public de l'Etat sont inconcessibles aux particuliers, c'est-à-dire sont hors commerce; alors que celles du domaine privé sont concessibles aux particuliers. Etant concessibles, les terres du domaine privé de l'Etat sont classifiées en terres urbaines, en terres rurales et en terres des communautés locales.³¹ Il convient de préciser que la présente réflexion porte exclusivement sur les terres urbaines, et plus particulièrement sur celles de la ville de Lubumbashi.

Dès lors, avant d'analyser comment la concession des terres urbaines peut contribuer à la réduction des effets du changement climatique, il convient d'aborder le mode d'acquisition desdites terres.

1. Procédure légale d'acquisition d'une concession sur une terre urbaine en droit congolais³²

En République démocratique du Congo, le sol appartient exclusivement à l'Etat. Les particuliers ne peuvent acquérir qu'un droit de jouissance sur une concession foncière dans les conditions fixées par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée notamment par les lois n° 80-008 du 18 juillet 1980 et n° 25/062 du 30 décembre 2025.

L'octroi d'une concession sur une terre urbaine est soumis à une procédure administrative destinée à garantir la régularité de l'attribution, la sécurité juridique des droits du concessionnaire ainsi que le respect des règles d'urbanisme. Cette procédure se présente brièvement comme suit :

1^{ère} étape : l'introduction de la demande

Toute personne physique ou morale souhaitant obtenir une concession introduit une demande auprès de l'autorité foncière compétente, qui en vérifie la recevabilité au regard de la législation foncière, de l'aménagement du territoire et des règles d'urbanisme.

dont le président de la république détermine le nombre et les limites ». Et l'article 223, alinéa 1 ajoute : « Chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers (...) ».

31 Article 2 de l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

32 Nous analysons cette procédure en détail dans une autre étude : De la résiliation d'office du contrat de location en Droit congolais, in <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2363-6262-2022-4/kas-african-law-study-library-jahrgang-9-2022-heft-4>.

2^{ème} étape : la vérification de la disponibilité de la parcelle

L'administration s'assure que le terrain relève du domaine susceptible d'être concédé, qu'il n'est grevé d'aucun droit antérieur et qu'il est compatible avec les documents de planification urbaine et les opérations de lotissement approuvées.³³

3^{ème} étape : le mesurage et le bornage

Le service du Cadastre procède au mesurage, au bornage et à la délimitation de la parcelle.³⁴ La réforme de 2025 renforce cette phase par la modernisation du cadastre, la numérisation des données foncières et la création d'un registre national des titres fonciers et immobiliers, afin d'améliorer la traçabilité des parcelles et la sécurité des transactions.

4^{ème} étape : l'instruction du dossier

Les services compétents vérifient que les conditions légales d'octroi sont réunies.³⁵ Alors que la pratique issue de la loi de 1973 faisait souvent intervenir un contrat de location préalable, le réforme de 2025 privilégie désormais la transparence de la procédure, la régularité de l'instruction administrative et le contrôle de la mise en valeur effective de la concession.

5^{ème} étape : le contrôle de la mise en valeur

Lorsque la loi l'exige, les services techniques constatent la mise en valeur effective de la concession afin de prévenir la rétention spéculative des terres et d'assurer leur affectation conforme à leur destination économique et sociale.³⁶ La réforme de 2025 renforce également ces mécanismes de contrôle.

6^{ème} étape : la conclusion du contrat et l'établissement du certificat d'enregistrement

Une fois les conditions légales remplies, l'autorité compétente conclut le contrat de concession et le Conservateur des titres immobiliers établit le certificat d'enregistrement, seul titre authentique constatant et rendant opposable le droit de jouissance immobilière.³⁷ La réforme de 2025 consolide la sécurité juridique de ce titre grâce à la numérisation des registres, à la création d'un registre national des titres fonciers et immobiliers, au renforcement de la traçabilité et à l'introduction de sanctions contre les fraudes foncières et les doubles attributions.

Ainsi, la sécurité du droit de jouissance repose désormais non seulement sur le certificat d'enregistrement, mais également sur l'ensemble des mécanismes de publicité foncière, de contrôle et de gouvernance instaurés par la réforme de 2025.

33 Article 63 de la loi foncière et les articles 3 à 5 de l'ordonnance n°74-148 portant mesures d'exécution de ladite loi.

34 Article 68 de la loi foncière et article 1^{er} du Décret du 20 juin 1960 sur le mesurage et bornage des terres.

35 Articles 58, 144 et 154 de la loi foncière.

36 Articles 58, 157, 162 de la loi foncière et article 8 de l'ordonnance portant mesures d'exécution de ladite loi.

37 *Lukombe Nghenda*, Droit civil. Les biens, Kinshasa 2003, pp. 973 et ss.

2. Des limites de la procédure légale d'acquisition de terre

En dépit de son encadrement légal, la procédure d'acquisition des terres en République démocratique du Congo demeure largement inefficace. Cette situation résulte principalement de la coexistence de deux régimes d'attribution foncière institués par le législateur. D'une part, les terres urbaines relèvent du régime légal et sont soumises à une procédure administrative d'attribution. D'autre part, les autorités coutumières continuent de gérer les terres conformément aux usages et coutumes locales. En pratique, cette dualité permet l'attribution coutumière de terrains situés dans des zones urbaines pourtant soumises au régime légal, créant ainsi une insécurité juridique préjudiciable à l'aménagement du territoire.³⁸

Comme l'observe la doctrine, une véritable rupture s'est instaurée entre le droit positif et la réalité foncière. Alors que la loi affirme la domanialité des terres et la compétence de l'Etat en matière de gestion foncière, les communautés locales continuent d'exercer des prérogatives coutumières sur ces mêmes terres. Cette contradiction est aggravée par l'absence de l'ordonnance présidentielle prévue pour déterminer les modalités d'exercice des droits de jouissance des communautés locales. Ce vide juridique entretient une ambiguïté persistante quant au régime applicable aux terres concernées.³⁹

Cette superposition des régimes légal et coutumier constitue l'un des principaux obstacles à une gestion rationnelle du foncier dans la ville de Lubumbashi. En reconnaissant simultanément les prérogatives de l'administration foncière et celles des autorités traditionnelles, sans organiser leur articulation, le législateur a favorisé l'émergence de deux ordres juridiques concurrents régissant les mêmes terres du domaine privé de l'Etat. Cette situation engendre de nombreux conflits fonciers, compromet l'effectivité des documents d'urbanisme et favorise une urbanisation anarchique, aux conséquences particulièrement néfastes pour l'environnement.

A cette difficulté s'ajoute l'absence de règles précises encadrant le passage des terres rurales au domaine urbain. Sous l'effet de l'expansion de la ville de Lubumbashi, des terres initialement concédées selon les règles coutumières sont progressivement intégrées au tissu urbain sans planification préalable ni respect des normes urbanistiques et environnementales. Les lotissements réalisés sur ces terrains échappent souvent à tout contrôle administratif, ce qui favorise l'étalement urbain, la disparition des espaces verts et la dégradation du cadre de vie.

Les insuffisances du système sont également illustrées par les nombreuses irrégularités observées dans la pratique. Les autorités coutumières peuvent concéder plusieurs fois une même parcelle sans qu'aucun mécanisme de publicité foncière ne permette de prévenir ces situations. Lorsque l'un des acquéreurs obtient ultérieurement un titre foncier régulier, il bénéficie de la protection de la législation, au détriment des premiers acquéreurs dépourvus

38 *Mafikiri Tshongo*, La problématique foncière au KIVU montagneux, Cahiers du Cidep 21 (1994), pp. 20-21, cité par Kifwabala Tekilazaya, Droit civil : Les biens. Les droits réels fonciers, Tome 1, 2^{ème} éd., Lubumbashi 2015, pp.18-19.

39 *Kifwabala Tekilazaya*, note 30, p.17.

de titre. Cette alimente un contentieux foncier particulièrement abondant et fragilise la sécurité juridique des transactions immobilières.

Les enquêtes menées auprès des circonscriptions foncières de Lubumbashi/Ouest et Lubumbashi/Plateau confirment ces constats. Elles révèlent que les conflits les plus fréquents concernent les doubles attributions, les occupations illégales, les troubles de jouissance et les empiètements. Ces litiges trouvent notamment leur origine dans les ambiguïtés de la législation, l'insuffisance des moyens de l'administration foncière, la faiblesse de la rémunération des agents publics, le manque de formation des autorités coutumières ainsi que les ingérences de certaines autorités administratives dans la gestion foncière.

En définitive, les insuffisances de la législation foncière congolaise compromettent l'effectivité du droit de l'urbanisme. En favorisant une occupation désordonnée des sols, elles contribuent à une urbanisation non maîtrisée, incompatible avec les exigences d'un aménagement durable du territoire et, par conséquent, avec les objectifs de prévention et d'atténuation des effets du changement climatique.

III. L'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi à l'heure du changement climatique

En dépit de l'existence d'une procédure légale d'acquisition des terres urbaines, dont l'application demeure largement défaillante, l'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi reste problématique et ne favorise nullement l'atténuation des effets du changement climatique.

En effet, la ville ne semble pas disposer d'une politique foncière et urbanistique efficace. Les terres libres, qu'elles relèvent du domaine privé ou du domaine public de l'Etat, sont progressivement cédées ou concédées à des particuliers qui les bâtissent sans considération suffisante pour les exigences d'un aménagement durable. Cette situation se traduit notamment par la disparition progressive des espaces verts, comme en témoignent les constructions réalisées devant l'hôtel Pullman Grand Karavia, à l'hôpital Sendwe, au parc des étudiants jouxtant le Centre de Recherche Agro-alimentaire de Lubumbashi (CRAA) ou encore dans l'enceinte du bâtiment du 30 Juin.

Le même constat s'impose en matière d'habitat. Les constructions sont fréquemment réalisées sans respect des règles d'urbanisme, souvent sans permis de construire, et privilégient la rentabilité économique au détriment de la qualité du cadre de vie. Les parcelles sont entièrement bâties, laissant peu, voire aucun espace destiné à la ventilation, aux plantations ou aux espaces verts. L'horticulture à vocation ornementale demeure marginale, en raison d'une culture urbaine peu favorable à la préservation de la végétation.

Ainsi, l'occupation actuelle du sol à Lubumbashi révèle les limites de la gouvernance urbaine et compromet les objectifs de protection de l'environnement ainsi que de lutte contre le changement climatique. Face à ce constat, il apparaît indispensable de repenser le droit de l'urbanisme afin qu'il constitue un véritable instrument de planification territoriale et de résilience climatique. Les développements qui suivent proposent, à cet égard,

quelques pistes de réflexion susceptibles de contribuer à une gestion plus durable de l'espace urbain.

IV. Le droit de l'urbanisme face au changement climatique dans la ville de Lubumbashi : pistes pour une ville durable et écologique

A l'instar des autres grandes agglomérations, la ville de Lubumbashi est confrontée aux effets du changement climatique. Toutefois, elle ne doit pas être considérée uniquement comme une victime de ce phénomène. Grâce à une politique foncière et urbanistique adaptée, elle peut également devenir un acteur majeur de la prévention et de l'atténuation de ses effets. Il apparaît dès lors indispensable d'adopter un cadre normatif intégrant les exigences de protection de l'environnement dans les politiques d'occupation du sol.

A cette fin, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Préserver et développer les espaces verts*, notamment par leur classement, leur protection juridique et, si nécessaire, par le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de créer de nouveaux espaces verts.
- *Imposer, lors de toute opération de lotissement*, la réservation d'espaces verts d'intérêt collectif, assortie de sanctions dissuasives en cas de spoliation, particulièrement lorsque celle-ci est imputable à des agents publics.
- *Rendre obligatoire, pour toute construction*, le maintien d'une superficie minimale non bâtie destinée à la plantation d'arbres, aux espaces verts et à la ventilation naturelle des parcelles.
- *Renforcer le contrôle des constructions* en sanctionnant les édifications réalisées sans permis de construire ou en violation des règles d'urbanisme.
- *Mettre fin aux morcellements abusifs* des parcelles destinées à maximiser la rentabilité foncière au détriment de la qualité du cadre de vie et de l'équilibre urbanistique.
- *Développer un vaste programme de reboisement urbain*, notamment par la plantation systématique d'arbres le long des avenues, des boulevards et de principaux espaces publics, compte tenu de leur rôle reconnu dans la régulation thermique, la séquestration du carbone et l'amélioration de la qualité de l'air.
- *Incriminer la destruction ou la cession irrégulière des espaces verts* et prévoir des sanctions pénales et administratives proportionnées afin d'assurer leur protection effective.
- *Délimiter clairement le périmètre urbain* afin de maîtriser l'expansion de la ville, de préserver les terres rurales et d'assurer une planification cohérente de l'urbanisation.

Ces propositions illustrent le rôle déterminant que le droit de l'urbanisme peut jouer dans la transition écologique de la ville de Lubumbashi. Leur mise en œuvre permettrait de promouvoir un développement urbain plus durable, conciliant les exigences de protection de l'environnement, de qualité du cadre de vie et de lutte contre les effets du changement climatique.

D. Conclusion

L'évolution des sociétés impose une adaptation constante des modes d'occupation et d'aménagement de l'espace. A cet égard, la ville de Lubumbashi, fortement marquée par son développement industriel et minier, est aujourd'hui confrontée aux défis posés par le changement climatique. Pourtant, l'analyse de son organisation urbaine révèle les limites des politiques foncières et urbanistiques actuelles, caractérisées notamment par une urbanisation peu maîtrisée, la régression des espaces verts et une faible prise en compte des impératifs environnementaux.

Dans ce contexte, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument privilégié pour promouvoir un développement urbain durable. En encadrant l'occupation des sols, en protégeant les espaces verts et en intégrant les exigences environnementales dans les politiques d'aménagement, il est susceptible de contribuer de manière significative à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique.

La présente réflexion avait précisément pour objectif de mettre en évidence cette contribution. Après avoir analysé les fondements et les finalités du droit de l'urbanisme, elle a examiné les causes et les conséquences du changement climatique avant d'identifier les insuffisances de l'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi et de proposer quelques pistes de réforme susceptibles de favoriser une gouvernance urbaine plus respectueuse de l'environnement. Ces propositions visent à alimenter la réflexion sur l'adaptation du droit de l'urbanisme aux nouveaux défis climatiques et à promouvoir un cadre de vie plus sain et plus durable pour les générations présentes et futures.