

## LOI SUR L'AMÉNAGEMENT- MENT DU TERRITOIRE

Une révolution sur papier ?  
Retour sur le long parcours  
d'une réforme au coeur d'un  
dialogue institutionnel

### Est-ce que la planification spatiale du pays sera résolue par la loi ?

Après des décennies d'attente, la République démocratique du Congo détient enfin sa première loi sur l'aménagement du territoire. Adopté par les deux chambres du Parlement au cours de la session de mars 2025, ce texte historique, porteur d'immenses espoirs, dit vouloir assurer une mise en œuvre cohérente, sur l'ensemble du territoire national, de la politique nationale du développement ainsi que des politiques publiques et des lois sectorielles à tous les échelons territoriaux, dans une démarche ouverte, participative, coordonnée et intégrée.

Il veut fixer les principes relatifs à l'occupation de l'espace physique, à la répartition équilibrée des populations, des activités, des infrastructures, des équipements, des installations et des services sur le territoire national ainsi qu'à l'affectation des zones aux différentes destinations sectorielles ; enfin, il veut déterminer les modalités de centralisation des données relatives aux inventaires multi-ressources, aux études économiques, sociales et environnementales ainsi que de réalisation des arbitrages intersectoriels en vue des décisions concertées dans la répartition et l'affectation des zones.

La volonté politique semble au rendez-vous. Portée par le gouvernement et saluée par la société civile, la loi est présentée comme un « outil de souveraineté » et un levier de développement essentiel. Elle promet de remplacer des décennies « d'improvisation » par une planification rigoureuse, en créant des outils de gouvernance modernes comme un observatoire national et des plans d'aménagement à tous les échelons.

Pourtant, une fois l'euphorie de l'adoption passée, la question la plus critique demeure : cette loi parviendra-t-elle à transformer la réalité sur le terrain ? Le défi est colossal. Sans mesures d'application rapides et sans un renforcement massif des capacités des provinces et des entités territoriales décentralisées, ce texte, aussi ambitieux soit-il, risque de rester lettre morte.

Les villes continuent de s'étendre de manière exponentielle et chaotique, les conflits fonciers persistent et la pression démographique sur les infrastructures et les ressources naturelles s'intensifie. Le passage de la vision à l'action est désormais l'épreuve de vérité. Ce deuxième numéro du bulletin 220 retrace le processus ayant conduit à la promulgation de ce texte.

**Damien Kapay**  
Assistant de recherche au pilier politique

# FAITS MARQUANTS

## AMÉNAGEMENT

### Retour sur le long parcours d'une loi

**E**n 2017, le pays s'est doté d'une politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT), qui ambitionne d'« assurer une gestion optimale, équitable et durable de l'espace national, à travers l'amélioration de la cohérence spatiale dans la conception et la mise en œuvre des politiques sectorielles de façon coordonnée à tous les niveaux de gouvernance territoriale ».

Pour comprendre ce que cette réforme voulait — ou veut encore — changer, il faut remonter le fil d'un feuillet mouvant. Tentative de synthèse des principaux marqueurs d'une séquence politique qui, a fait la ronde des trois pouvoirs classiques : son apparente mise en veille, n'a sans doute jamais quitté les radars.

#### QUOI ?

En RDC, l'adoption de la première loi sur l'aménagement du territoire a d'abord suscité un débat sur sa constitutionnalité, puis une demande de nouvelle délibération. Réécrite par la commission de l'Assemblée nationale, elle a finalement été adoptée et promulguée.

#### QUI ?

Le projet de loi a été initié en 2020 par le gouvernement **Ilunkamba**, à travers le ministre de l'Aménagement du territoire, **Aggée Aje Matembo**. Ensuite, **Guy Loanda** a défendu le texte et suivi le processus de son examen jusqu'à son adoption en 2025.

#### QUAND ?

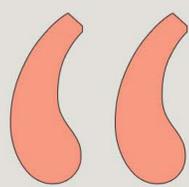
Entre 2020 et 2025.

#### OÙ ?

Ce texte a parcouru quatre institutions avant son aboutissement : gouvernement, Parlement, Cour constitutionnelle et président de la République.

#### POURQUOI ?

Pour doter le pays d'un cadre juridique qui organise l'occupation de l'espace, prévenir les constructions anarchiques, favoriser un développement équilibré et durable, et renforcer la gouvernance.



**Il fallait un cadre juridique pour rendre contraignant la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire. — Guy Loanda**

## LES DÉFIS

### Début d'installation des structures d'aménagement : vers une mise en œuvre accélérée de la loi ?

L'adoption de la loi sur l'aménagement du territoire n'est qu'une première étape. Le véritable enjeu réside dans sa mise en application concrète. Le texte prévoit la création de plusieurs instruments de planification, comme les schémas nationaux, provinciaux et locaux, ainsi que des organes de régulation tel que l'Observatoire national de l'aménagement du territoire.

Le 24 juillet, le président de la République a nommé les animateurs de structures spécialisées prévues dans cette loi. Il s'agit notamment de l'Agence nationale d'aménagement du territoire (ANAT) et du Fonds national d'aménagement du territoire (FONAT). Ces structures et bien d'autres, devront encore se déployer dans les provinces.

Cependant, ces outils ne peuvent fonctionner sans deux éléments cruciaux : les mesures d'application et le renforcement des capacités. Les mesures d'application, qui doivent être prises par les autorités compétentes, sont indispensables pour clarifier les procédures, définir les compétences de chaque acteur et rendre les nouvelles structures opérationnelles. À défaut, la loi restera un squelette sans muscles.

Le deuxième défi est celui des compétences techniques et financières au niveau provincial et local. Les provinces et les entités territoriales décentralisées sont en première ligne pour élaborer et faire respecter les plans d'aménagement. Pourtant, elles manquent souvent de ressources humaines et matérielles pour mener à bien ces missions complexes, qui vont de la cartographie des ressources à la gestion des conflits d'usage des terres. Tant que ce gouffre entre le cadre national et les capacités locales ne sera pas comblé, le risque de voir persister les constructions anarchiques et la mauvaise gestion des terres reste élevé.

Cela suppose donc que la décentralisation soit effective car si elle ne l'est pas, l'aménagement du territoire restera centralisé et la mise en application de la PNAT restera lettre morte. La mise en œuvre de la décentralisation doit également être complétée par l'intégration des données démographiques et climatiques dans tous les futurs plans d'aménagement.

## CHRONOLOGIE

### Quelques temps forts du projet de l'aménagement du territoire

Présentation en plénière du rapport de la commission. Le débat sur le fondement constitutionnel, soulevé par le député François Nzekuye, conduit à une demande de saisine de la Cour constitutionnelle pour interprétation de l'article 9 alinéa 2.

Adoption du projet par l'Assemblée nationale et transmission au Sénat, qui l'adopte en seconde lecture après 43 jours.

Le président de la République demande une nouvelle délibération pour corriger plusieurs incohérences. L'Assemblée nationale reprend l'examen en décembre 2024.

11 février 2021

Dépôt du projet de loi par le gouvernement au Parlement, après son adoption en conseil des ministres en septembre 2020.

16 mai 2022

La Cour constitutionnelle, saisie en décembre 2022, désigne l'article 203 point 16 comme nouveau fondement juridique et autorise la poursuite de l'examen.

14 avril 2023

3 octobre 2023

Quatre mois plus tard, le 14 avril 2023, la Cour constitutionnelle rend son verdict et estime que le fondement constitutionnel de ce projet de loi est plutôt l'article 203 alinéa 16 de la Constitution. La Cour demande alors à l'Assemblée nationale de poursuivre l'examen du texte proposé sur base de ce nouveau cadre constitutionnel.

Le projet de loi sur l'aménagement du territoire réapparaît dans le calendrier des travaux de la session de septembre 2023. Et le 3 octobre, il est adopté.

Sur 287 votants, 285 ont voté pour, 2 ont voté contre et aucun député ne s'est abstenu, selon les chiffres officiels.

Talatala a pu documenter 88 votes pour, 2 contre et aucune abstention.

4 décembre 2023

Adoption finale par l'Assemblée nationale après réécriture par la commission aménagement du territoire. 5 juillet 2025 – Promulgation de la loi par le président de la République.

30 mai 2025

## SUR TALATALA.CD

### Projet de loi relatif à l'aménagement du territoire

Législature 2019 - 2023 (03/10/2023)

Près de 33 mois après son dépôt, le projet de loi relatif à l'aménagement du territoire a été adopté, le mardi 3 octobre, à l'Assemblée nationale.

C'est exactement 33 mois et 22 jours qui séparent le dépôt et l'adoption du projet de loi sur l'aménagement du territoire en RDC. Récapitulons.

Le 11 février 2021, le gouvernement dépose le texte. L'initiative vise à doter le pays des instruments et outils de planification spatiale, notamment, la politique nationale d'aménagement du territoire, le schéma national d'aménagement du territoire, les guides méthodologiques pour l'élaboration des plans provinciaux et locaux d'aménagement du territoire.

Au cours de la session de mars 2021, ce projet de loi n'est pas débattu. Il faut d'ailleurs attendre la session suivante, celle de septembre, pour voir, le 26 octobre, cette initiative législative être déclarée recevable. Six mois et 21 jours plus tard, le 16 mai 2022, la commission aménagement du territoire, infrastructures et nouvelles technologies de l'information et de la communication (ATI-NTIC), chargée de faire un examen approfondi sur le texte, présente le rapport de son travail.

Ce jour-là, un débat sur le fondement constitutionnel de ce projet de loi est soulevé à la suite de la motion incidentielle initiée par le député PPRD François Nzekuye. Non satisfait, ce dernier sollicite alors le bureau de l'Assemblée nationale pour saisir la Cour constitutionnelle. Ce qui est fait le 8 décembre. La plus haute juridiction du pays est saisie pour interpréter l'article 9 alinéa 2 de la Constitution présenté comme le soubassement constitutionnel du projet de loi.

## VOIX CITOYENNE

“ Une avancée importante ! Reste à espérer que cette vision se traduira en actions concrètes sur le terrain, au-delà des textes et des discours officiels.



Hervé Kalonda (@hervekalondaM)  
Juriste engagé  
Le 6 juillet 2025, sur X.

@talatalardc

Suivre

Découvrez ce que fait votre député à l'Assemblée nationale

Le Bulletin 220 est réalisé dans le cadre du projet Talatala+, financé par National Endowment for Democracy (NED)

**NED** NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY  
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

TELI

Centre d'Études pour le Congo