



CONTRIBUTION DE LA COMMUNICATION PARTICIPATIVE A L'ELABORATION D'UNE LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE : ENJEUX, MODALITES ET PERSPECTIVES POUR LA VILLE-PROVINCE DE KINSHASA

Christelle LINGENGA MANYALA

Université de Kinshasa

clingenga@gmail.com

Résumé : La protection de l'environnement ne dépend pas seulement de textes juridiques. Elle implique entre autres leur compréhension, leur appropriation et leur mise en exécution. Dans la ville-Province de Kinshasa, les différentes législations et réglementations relatives à l'environnement n'ont pas suffi pour éliminer les problèmes d'insalubrité, de mauvaise gestion des déchets, d'inondations, de nuisances sonores et autres. Cet article examine la nécessité d'une communication participative dans l'élaboration d'une législation environnementale afin de la rendre plus inclusive et plus applicable. Partant d'une approche communicationnelle, il démontre que la participation citoyenne n'est pas une simple question de consultation, elle exige le dialogue, l'échange, le partage. Elle est donc un levier de changement social, de renforcement des liens, d'appropriation normative et de démocratie. Finalement, l'article propose un agencement des dispositifs allant des rencontres de proximité à des plateformes numériques pouvant rendre ces différentes pratiques plus opérationnelles.

Mots-clés : communication participative, participation citoyenne, législation environnementale

Abstract : Environmental protection does not rely solely on legal texts. It requires, in particular, that these texts be understood, embraced, and implemented. In the city-province of Kinshasa, the various environmental laws and regulations have not been sufficient to eliminate problems such as unsanitary conditions, poor waste management, flooding, noise pollution, and others. This article examines the need for participatory communication in the development of environmental legislation to make it more inclusive and enforceable. Adopting a communicational approach, it demonstrates that citizen participation is not merely a matter of consultation ; it requires dialogue, exchange, and sharing. It is therefore a lever for social change, strengthening of bonds, normative ownership, and democracy. Finally, the article proposes a set of measures ranging from community meetings to digital platforms that could make these various practices more operational.

Keywords : participative communication, citizen participation, Environmental legislation.

Introduction

Les problèmes environnementaux préoccupent aussi bien les Etats que les citoyens de tous les coins du monde. Le réchauffement climatique, les inondations, la pollution de l'eau, de l'air, les nuisances sonores ne cessent de

perturber la quiétude de la population tant sur le plan social, économique et sanitaire. La ville-Province de Kinshasa est l'une des villes d'Afrique qui connaît une croissance rapide, avec environ 2000 habitants chaque jour. Cette croissance entraîne des défis environnementaux majeurs tels que la déforestation, l'érosion des sols, les inondations dus à la perte d'espace verts. (Banque mondiale, 2024, p.1). Ces problèmes ont aussi pour cause des mécanismes de contrôle environnemental quasi inexistantes. Les habitants de la capitale de la République Démocratique du Congo vivent dans un environnement malsain et le niveau d'insalubrité dans la ville de Kinshasa ne reflète pas la physionomie d'une ville du 21^e siècle (Mungenga, 2020, p.17)

La République Démocratique du Congo dispose dans son cadre juridique de la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Par conséquent, la Ville-Province de Kinshasa s'est dotée de l'édit n° 005 du 09 octobre 2012 portant réglementation relative aux nuisances sonores dans la ville de Kinshasa (Assemblée Provinciale, 2012) ainsi que de l'édit n° 003/ 2013 du 09 septembre 2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa (Assemblée Provinciale, 2013). Pourtant l'existence de ces textes n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Ce qui nous pousse à nous interroger sur non seulement, le contenu de ces textes mais aussi leur processus d'élaboration, la manière dont ils sont publiés ainsi que leur réception auprès de la population.

Ainsi, nous nous posons la question de savoir si ces édits sont connus et compris par la population kinoise et pourquoi posent-ils un problème dans leur applicabilité ?

Nous émettons l'hypothèse selon laquelle le déficit de la participation citoyenne dans l'élaboration environnementale affecte sa légitimité, empêche son appropriation et son applicabilité. En effet, Les cultures et les structures traditionnelles de prise de décision et d'élaboration des politiques sont perçues par les citoyens comme étant trop distantes. (Coleman et Gotze, 2001, p.4).

En outre, la notion de participation fait l'objet d'une inflation dans les discours politiques et tend à être présentée comme la solution aux nombreux problèmes de désintérêt des citoyens à l'égard de la représentation politique. La participation rend possible une réorganisation des modes traditionnels entre citoyens et élus. (Dufasne, 2022, p.88)

La participation citoyenne est une question qui réside désormais à l'échelle des grandes instances internationales surtout pour les sociétés démocratiques. Dans le cadre des objectifs de développement durable par exemple, on insiste sur le fait que personne ne soit laissé pour compte. L'implication des citoyens devient donc un impératif pour quiconque veut atteindre des objectifs de développement durable, car une plus grande contribution du public peut améliorer la qualité des

lois et des budgets et faciliter l'acceptation et la satisfaction du peuple. (PNUD, 2019, p.9)

Cet article a ainsi pour objectif de démontrer ce que la communication participative peut apporter à la participation citoyenne et à la mise en place d'une législation environnementale plus contextualisée. Il s'agit plus précisément de clarifier les notions de participation citoyenne et de communication participative, d'examiner la place du dialogue et d'évaluer les possibilités offertes à l'ère du numérique pour un modèle plus opérationnel adapté au contexte kinois.

1. Les concepts de participation et de communication en question

1.1. D'une participation formelle à une participation efficiente

Lorsque l'on évoque le mot participation cela n'engage pas automatiquement son efficacité. La participation peut être tout simplement symbolique si elle se limite à informer la population sur une décision déjà prise ou sur une consultation sans impact réel sur cette décision. La participation n'est réelle que si en amont des procédures, les citoyens peuvent contribuer à la définition de la forme et de la nature de l'expérience qu'ils vont vivre. (Jaeger, 2018).

Nous pouvons dire que la participation devient efficiente lorsqu'elle remplit les conditions ci-après : l'inclusion des publics concernés, l'accès préalable à une information compréhensible, la possibilité d'influencer les choix et l'existence d'un mécanisme de restitution indiquant comment les contributions ont été prises en compte. Les travaux récents sur la participation insistent sur la nécessité du principe de redevabilité, c'est-à-dire par l'explication publique de ce qui a été retenu, modifié ou rejeté (OCDE, 2025, p.28).

Il est primordial dans le contexte de la ville de Kinshasa d'aborder cette distinction, car Kinshasa est une ville marquée par des inégalités en termes d'accès à l'information, à l'aspect économique, au niveau d'instruction, et à la fracture numérique.

1.2. Participation citoyenne et démocratie environnementale

Le terme de participation citoyenne concerne plusieurs domaines et se rapporte à différents objectifs suivant la vision des acteurs qui l'animent. Selon l'Organisation Mondiale de la santé, « la participation citoyenne est le processus par lequel la population participe activement à la définition des questions qui la préoccupent, à la prise de décision concernant les facteurs qui affectent leur vie, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, à la planification, au développement et à la prestation des services, et à la prise de mesure visant à réaliser des changements. (Bastien et al., 2023, p.434). Elle suppose l'implication

active des citoyens à l'élaboration d'un acte normatif, en l'espèce la loi. (Vidal-Naquet, 2022, p.19).

La philosophie qui sous-tend la démarche civile, citoyenne, est que désormais les acteurs politiques, parlementaires et membres de l'exécutif principalement ne doivent plus être les seules habiletés à gérer la destinée de l'ensemble des citoyens et de la nation entière (Ngoma-Binda, 2020, p.642). Dans le domaine environnemental, cette participation revêt d'une importance particulière, car les décisions relatives à la gestion des déchets, à la pollution de l'eau, de l'air, à la pollution sonore, aux espaces verts ou à l'assainissement affectent directement la vie quotidienne des populations. La participation publique est ainsi reconnue comme un moyen d'améliorer la gouvernance environnementale, mais aussi comme un droit procédural lié à la transparence, à la justice et à la responsabilité des autorités publiques (Nations Unies, 1992). Le principe 10 de la déclaration de Rio qui est le pilier fondateur de la démocratie environnementale repose sur 3 piliers fondamentaux : l'accès à l'information environnementale, la participation du public et l'accès à la justice (Nations Unies, 1992). Ces piliers sont appuyés par d'autres instruments juridiques tels que la convention d'Aarhus et l'accord d'Escazu. Quand bien même ces instruments juridiques n'ont pas la même portée en Afrique, elles forment des références utiles pour une gouvernance environnementale adéquate misant sur la transparence, l'inclusion et la responsabilité.

De ce point de vue, l'élaboration d'une législation environnementale ne devrait pas être prise comme une activité réservée exclusivement aux juristes, élus et experts en la matière. Elle devrait plutôt être considérée comme un processus social incluant différents acteurs susceptibles de contribuer à la définition des problèmes qui les affectent.

1.3. *Communication participative : de l'information à la co-construction.*

La communication participative a souvent été évoquée dans le contexte de développement. Elle est par définition un processus de dialogue communautaire proposant une perspective d'intervention qui consiste à supporter le pouvoir des groupes et des collectivités dans la recherche des solutions aux difficultés qu'ils rencontrent. Elle est l'application systématisée d'un processus de planification et d'utilisation des ressources, canaux, approches et stratégies de la communication dans le but d'appuyer des objectifs de développement socio-économique, politique et culturel et de susciter le progrès, le changement et le développement. La communication participative dépasse la simple diffusion d'informations, quel que soit le moyen et vise la participation des populations à des initiatives de développement définies et choisies par elle. (Kiyindou et Bessette, 2007, p.3). Elle se distingue des modèles linéaires qui conçoivent la communication comme une

simple transmission d'informations d'un émetteur vers un récepteur avec un feed-back. On comprend d'emblée le caractère névralgique de la communication pour rendre effective cette dimension participative [...] (De la Renaudie, 2014, p. 90). Par ailleurs, une communication correcte suppose une flexibilité des rôles, un échange et non pas une transmission. (Abric, 1999, p.21).

Dans le cadre de notre étude sur la législation environnementale, la communication participative permettrait de dépasser la logique de la sensibilisation ponctuelle. Ainsi, Elle ne consisterait pas seulement à expliquer une loi après son adoption ; mais viserait à associer les citoyens avant, pendant et après le processus normatif. Avant l'élaboration du texte, elle permet de recueillir les représentations sociales, les pratiques locales et les contraintes vécues. Pendant l'élaboration, elle facilite la délibération autour des options possibles. Après l'adoption, elle favorise la vulgarisation, l'appropriation et le suivi citoyen. (Tufte & Mefalopulos, 2009, p.3).

Pour rendre la ville de Kinshasa viable pour ses habitants et pour les générations futures, il est impératif de corriger les erreurs du passé en instaurant de nouveaux modes d'agir et de faire. Les élus sont appelés désormais à responsabiliser les citoyens en les rendant acteurs de leur propre changement et responsables aux prises de décision qui pourront faire naître en eux une culture du respect des lois, des conventions, des accords conclus et de la parole donnée, ce qui est un puissant élément qui est à la fois fondement et facteur du civisme (Ngoma-Binda, 2020, p.167) qui rendrait leur obéissance aux lois plus aisée.

2. Enjeux environnementaux et législation dans la ville Province de Kinshasa

2.1. Enjeux environnementaux dans un contexte kinois.

La ville de Kinshasa connaît plusieurs problèmes environnementaux, hormis ceux que nous retrouvons dans d'autres villes du monde tels que les inondations, la déforestation, la dégradation du sol, les érosions, le dérèglement climatique, elle est surtout confrontée aux problèmes d'insalubrité et de gestion de déchets. Tout ceci n'est pas seulement lié aux comportements individuels. Ils sont aussi le résultat des réalités structurelles : manque d'infrastructures, services publics déficitaires, urbanisation explosive, pauvreté, etc.

Des données récentes indiquent que Kinshasa produit environ 12 000 tonnes de déchets par jour et qu'une très grande partie de ces déchets est déversée ou brûlée à ciel ouvert. Le programme « Kin la Belle », approuvé en 2026 par la Banque mondiale avec un financement de plus de 200 millions de dollars américains prévoit notamment l'amélioration de la gestion des déchets solides, la création d'emplois et la construction d'une première décharge sanitaire moderne (Banque mondiale, 2026). Toutefois, il faut noter que ces

investissements ne pourront produire des effets durables que s'ils sont accompagnés d'une appropriation citoyenne et d'une communication de proximité. Cette coopération suppose une communication qui ne se limite pas à l'injonction, mais qui crée des conditions de compréhension, de dialogue et de coresponsabilité.

2.2. *La législation environnementale : entre contrainte juridique et appropriation sociale*

De par sa nature, la loi revêt d'un caractère obligatoire. La loi prescrit, elle interdit, elle sanctionne. Cependant, l'efficacité d'une norme ou d'une injonction ne dépend pas uniquement de la menace de sanction. Elle dépend de plusieurs facteurs, notamment de la manière dont les destinataires la perçoivent. Une norme environnementale peut être juridiquement valide mais socialement faible lorsqu'elle n'est pas connue des citoyens, mal expliquée, contestée ou jugée irréaliste par les citoyens. Le problème n'est donc pas seulement de promulguer des textes, mais de créer les conditions de leur réception sociale et de leur légitimation publique (Habermas, 1987, p.13 ; Sharman, 2023).

Dans le cas de la ville Province de Kinshasa, l'Édit n° 003/2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement constitue une base juridique importante. Cependant, son applicabilité suppose que les populations connaissent ses dispositions, comprennent les raisons qui les justifient, disposent de services publics permettant de respecter la règle et se sentent coresponsables de l'amélioration du cadre de vie (Assemblée provinciale de Kinshasa, 2012 ; Assemblée Provinciale, 2013). Sans communication participative, la loi peut être réduite à une contrainte extérieure et aboutir à un échec organisationnel.

3. **Le numérique comme modalités d'expression citoyenne**

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont des canaux à envisager en ce qui concerne la participation citoyenne. En effet, la révolution numérique est un moyen indispensable de nos jours, lorsqu'il s'agit de prendre en compte les contributions des citoyens dans le cadre d'une proposition de loi sur le plan national ou d'une proposition d'édit dans un contexte provincial. Aussi, l'internet peut contribuer à une meilleure information des citoyens et à une plus grande transparence de l'action publique. (Gingras, 2003, p.192)

La participation citoyenne au moyen des outils numériques garantit une transparence de la part des politiques, plus précisément des élus, renforcerait la confiance du public et permettrait aussi des interactions plus rapides. A l'évidence, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) permet de développer et de promouvoir la participation citoyenne. L'usage d'internet permet d'abolir les barrières spatiales, en

supprimant la contrainte géographique, et les barrières sociales (Vidal-Naquet, 2018, p.23).

Les élus devraient recourir de plus en plus à l'usage des réseaux sociaux afin de faire participer un plus grand nombre des citoyens à l'élaboration des édits, lois et des politiques publiques liés à l'environnement. En effet, les technologies de la communication sont souvent citées comme des possibilités extraordinaires d'accès illimité à l'information et à la communication interplanétaire, à des nouvelles formes d'occupation et de formation : une sorte d'agora des nouvelles démocraties. (De Carlo, 2007, p.3). Cependant, en recourant au numérique certains défis peuvent se présenter et constituer un danger auquel les parties prenantes devraient prêter plus d'attention.

Quoique les avancées technologiques aient apporté une transformation en ce qui concerne les dispositifs communicationnels, le recours au numérique dans le cadre de la participation citoyenne peut aussi exposer les parties prenantes à des problèmes de désinformation, manipulations politiques, attaques personnelles, cyberattaques, sans oublier l'avènement de l'intelligence artificielle qui peut aussi causer des préjudices à ces différents acteurs si les précautions ne sont pas prises. Entre autres, ces technologies ont cet avantage d'élargir l'espace public, malheureusement, elles peuvent aussi réduire certains échanges et relations physiques. A ce sujet Claire Kramsch et Steven Thorne cités par De Carlo, soulignent l'aspect paradoxal des réseaux de communication : d'une part ils produisent un certain degré d'aliénation, par la réduction du contact en face-à-face, d'autre part, ils fournissent des nouvelles connexions qui favorisent les interactions sociales et la construction d'un espace commun. (De Carlo, 2007, p.139).

Restant dans le contexte de la province qui est l'espace où est circonscrit notre travail, le numérique est un atout dont il faut se saisir pour faire évoluer la participation citoyenne. Par contre, un autre défi est à relever tant sur le plan provincial que sur le plan national. Dans plusieurs coins de la République Démocratique du Congo et de la ville de Kinshasa la connexion internet pose un problème. Des données digitales de 2026 estiment qu'à la fin de 2025, la RDC comptait environ 34,7 millions d'utilisateurs d'Internet, soit un taux de pénétration de 30,5 %, et 64,7 millions de connexions mobiles cellulaires, soit 56,9 % de la population. Ces chiffres quoique progressifs démontrent aussi l'ampleur de la fracture numérique (Data reportal 2026), à cela s'ajoute les défis liés à l'électricité. Dans des telles circonstances, il faudra redéfinir les moyens de communication permettant les échanges et concertations entre élus et citoyens.

Conclusion

La communication joue un rôle essentiel dans tous les aspects de la vie et le domaine environnemental d'un point de vue législatif ne fait pas exception. En effet, la communication offre une visibilité aux initiatives, accompagne tout le processus de mise en place des normes pour les différentes parties prenantes. Aussi elle est un instrument majeur de la participation citoyenne dont les mécanismes doivent être bien définies par les acteurs afin d'atteindre les objectifs poursuivis. Cependant, l'analyse montre que la participation citoyenne ne peut être efficace que si elle repose sur une communication structurée : information préalable, dialogue, délibération, restitution et redevabilité. En outre, les outils numériques peuvent renforcer cet élan, mais ils doivent toutefois être combinés avec des mécanismes de proximité afin d'éviter l'exclusion des populations non connectées. La communication participative ne supprime pas le caractère obligatoire de la loi ; elle lui donne une base sociale plus solide, en favorisant la compréhension, l'adhésion et la coresponsabilité.

De ce fait, une législation environnementale élaborée avec les citoyens, expliquée dans un langage compris par tous, accompagnée des mécanismes transparents et ajustée aux réalités locales a plus de chances d'être respectée. L'enjeu repose surtout sur la redéfinition des modalités d'élaboration des textes juridiques et non sur leur production abondante qui ne donne pas des résultats durables.

Références bibliographiques

Ouvrages

- ABRIC, J-C., *Psychologie de la communication : théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 1999.
- DE LA RENAUDIE V. (dir) et al., *Communication et développement durable, vers des pratiques plus responsables*. Edipro, Liège, 2014.
- GINGRAS, Anne-Marie, 2003, *la communication politique, états des savoirs, enjeux et perspectives*, Presses de l'Université de Québec, Québec.
- HABERMAS, J. 1987, *Théorie de l'agir communicationnel (t. 1)*, Fayard, Paris.
- MUNGENGA F. 2021, *la communication environnementale en milieu urbain*, Madose, Kinshasa.
- NGOMA-BINDA, P., 2020, *la participation politique : Ethique civique et politique pour une culture de paix, de démocratie et de bonne gouvernance*. Pifep, 4^e éd. Kinshasa.

Articles

- De Carlo, Maddalena., 2007. « *La communication à l'époque de sa reproductibilité technique* », In *D'autres espaces pour les cultures*. Série n° 146, pp.137 à 145. Edition Klincksieck, Paris.
- Coleman, Stephen., & Götze, John. *Bowling together : Online public engagement in policy deliberation*. Londres : Hansard Society.2001.
- DufRASNE Marie, « Les dispositifs participatifs dans un monde de communication », dans *Questions de communication*, Presses universitaires de Lorraine,2022, pp 87-102.
- Jaeger, M., de la participation au pouvoir d'agir, Editions Erès, 2018, n°19, dans *vie sociale* 2017/3.2018.
- Tufte, Thomas., & Mefalopulos, Paolo. *Participatory communication : A practical guide*. Washington, DC : World Bank.2009.
- Vidal-Naquet, Ariane, 2022, « le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? », dans *la démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, DICE Editions, pp. 17-27.

Autres documents

- Assemblée provinciale de Kinshasa. (2013). Édité n° 003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la Ville de Kinshasa.
- Banque mondiale. *Kinshasa : Harnessing nature-based solutions for urban resilience*. Washington, DC : World Bank. 2024.
- Banque mondiale. *World Bank approves \$250 million to transform Kinshasa's waste management and create jobs*. Washington, DC : World Bank. 2026.
- CEE-ONU. *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus*.1998.
- CEPALC. (2018). *Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes, dit Accord d'Escazú*.
- DataReportal. (2026). *Digital 2026 : The Democratic Republic of the Congo*. Kepios / We Are Social / Meltwater.
- NATIONS UNIES, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. 1992.
- PNUD, *le rôle du parlement dans la mise en œuvre des objectifs pour le développement durable. Une version adaptée pour les Amériques et les Caraïbes*. 2019.

Programme des Nations Unies pour l'environnement. Guidelines for the development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters, dites Bali Guidelines. Nairobi : PNUE.2010.

République démocratique du Congo. (2011). Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Assemblée provinciale de Kinshasa. (2012). Édité n° 005/2012 du 9 octobre 2012, portant règlementation relative aux nuisances sonores dans la ville de Kinshasa.

Webographie

Bouchard-Bastien Emmanuelle, Brisson Geneviève, Goupil-Sormany Isabelle, Parent André-Anne, 2023. « Participation citoyenne », Environnement et santé publique 2023, pp 433 à 453, Éditions Presses de l'EHESP. En ligne, consulté le 3 mars 2026, URL : <https://stm.cairn.info/environnement-et-sante-publique--9782810910076>

Kiyindou, Alain. Guy Bessette (dir.) (2007), Eau, terre et vie, communication participative pour le développement et gestion des ressources naturelles. Communication, 27(1), 289-292. <https://doi.org/10.4000/communication.1214>, consulté le 12 avril 2026.

OCDE/PNUD, vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape ,2019, Editions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6acb4dc0-fr>, consulté le 15 avril, 2026.

OCDE. (2022). OECD guidelines for citizen participation processes. Paris : OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>, consulté le 13 avril 2026.

OCDE. (2025). Exploring new frontiers in citizen participation in the policy cycle. OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/77f5098>, consulté le 20 avril 2026.

Sharman, N. (2023). Objectives of public participation in international environmental decision-making. International and Comparative Law Quarterly, 72(2), 333-360. <https://doi.org/10.1017/S0020589323000088>, consulté le 4 avril 2026.

Shin, B., Floch, J., Rask, M., Baeck, P., Edgar, C., Berditchevskaia, A., Measure, P., & Branlat, M. (2024). A systematic analysis of digital tools for citizen participation. Government Information Quarterly, 41(3), Article 101954. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101954>, consulté le 18 avril 2026.