



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 4, numéro 10

Octobre-Décembre 2021

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

**SUPERPOSITION DE DEUX ENTITES TERRITORIALES
DECENTRALISEES COMME SOURCE DES CONFLITS DE COMPETENCE.
REGARD SUR LA VILLE DE LIKASI EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU
CONGO**

Léon MUSANS KAPEND-A-KATSHIW

Docteur en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi et Professeur Associé
à l'Université de Likasi/Haut-Katanga

Jacques MURUND MUTEB

Licencié en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi et Assistant à
l'Université de Kolwezi/Lualaba-RDC

RESUME

En République Démocratique du Congo, l'article 5 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces stipule que « ...la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ». Cependant, la commune, bien qu'entité territoriale décentralisée se voit être une subdivision administrative de la ville qui est aussi une entité territoriale décentralisée. Autrement dit, il y a superposition de la ville sur la commune, toutes deux entités territoriales décentralisées. En effet, au-dessus de l'échelle, il y a la ville et au bas de l'échelle, il y a la commune mais toutes les deux entités ont une autonomie légale. A cet effet, la préoccupation de cet article est de savoir si cette superposition ne crée pas des conflits de compétence entre ces deux entités territoriales décentralisées.

Mots-clés : *Superposition, Entités territoriales décentralisées et Conflits de compétence.*

SUMMARY

In the democratic Republic of the Congo, Article 5 of the Organic Law n° 08/016 of October 07.2008 the organization and functioning of the decentralized territorial entities and their relations with the state and the provinces stipulates that «... the city, the municipality, the sector and the chief-town are decentralized territorial entities with the legal personality. They enjoy the free administration and the autonomy of managing their human, economic, financial and technical resources. » However, the commune, although decentralized territorial entity is an administrative subdivision of the city which is also a territorial entity. In other words, there is superposition of the city on the municipality, both decentralized territorial entities. Indeed, above the ladder there is the city and at the bottom of the ladder there is a municipality but both entities have a legal autonomy. To this end, our concern was to know if doesn't this overlap create conflict of competence between these two decentralized territorial entities.

Keywords : *Superposition, Decentralized Territorial entities and conflict of competence.*

INTRODUCTION

La constitution du 18 février 2006, en ses articles 2 et 3, consacre comme mode de gestion administrative du pays la décentralisation. En effet, la décentralisation territoriale a été présentée comme l'une des innovations la plus prometteuse introduite aux termes de ladite constitution. Elle est désormais considérée comme l'un des piliers de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du gouvernement. Car il est actuellement difficile pour que n'importe quel gouvernement malgré la bonne volonté des membres qui le composent à développer le Congo à partir de sa capitale Kinshasa ou de grandes villes.¹

Cette décentralisation vise entre autres comme objectifs : permettre aux populations de participer à la vie publique et à l'élaboration des politiques

¹ KASONGO N., *L'Afrique se recolonise : une relecture du demi-siècle de l'indépendance*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 74.

de développement dans les domaines qui les concernent.² Cette décentralisation implique le transfert du niveau central tant aux provinces qu'aux entités décentralisées, d'importantes compétences et ressources émanant de la base, afin de leur permettre d'adopter des programmes de développement propres à chaque entité et cela, dans divers domaines pour le bien-être des populations locales. Elle vise, en outre, à promouvoir le développement local en faisant des entités décentralisées des pôles de développement économique et social.³

C'est ainsi que Vunduawe Te Pemako Félix⁴ la définit sous trois angles, à savoir : économique, politique et juridico-administratif.

Sous l'angle économique, la décentralisation territoriale considère toute entité décentralisée comme une entité économique autonome, gérée par les citoyens vivant sur ce territoire. En tant qu'une personne morale autonome, l'entité territoriale décentralisée doit être libre et capable de gérer et disposer de ses ressources propres en vue de prendre en charge l'action publique locale susceptible de conduire à un développement socio-économique harmonieux.

Sous l'angle politique, la décentralisation signifie démocratiser, c'est-à-dire associer à la discussion et à la gestion des affaires publiques ; c'est également la formation du citoyen qui s'intéressera plus facilement et comprendra plus aisément les problèmes locaux.

A travers l'élection des membres du contrôle local ou urbain, le citoyen se trouve impliqué dans la gestion des affaires publiques ; en plus, l'interaction entre la population et ses dirigeants accroît à travers la proximité ainsi instaurée entre ces deux partenaires.

² Document de croissance et de réduction de la pauvreté, 2006, p. 52.

³ GOMEZ O. P.N., *Le rôle et la responsabilité des autorités décentralisées dans l'émergence de la démocratie locale*, in BAKANDEJA wa M. G., MBATA B. A. et KIENGE K.I. R., (dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans le contexte d'émergence démocratique en RDC*, pp.28-35.

⁴ VUNDUAWE TE P. F., « La décentralisation territoriale des responsabilités au zaïre, Pourquoi et comment ? », dans *Zaïre-Afrique*, n°165, mai 1982, p. 328.

Sous l'angle juridique et Administratif, la décentralisation est le fait de transformer les centres d'exécution qui étaient la province et les entités administratives en centres de décision et de responsabilité.

Et il souligne que par le transfert des compétences aux Entités Territoriales Décentralisées, la décentralisation crée des multiples centres de décision autonomes et par conséquent, ces entités deviennent des centres de pouvoir.

On distingue couramment la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle ou technique ou encore par services.

La première correspond à l'autonomie de collectivités infra-étatiques définies dans l'espace géographique. La décentralisation territoriale repose sur une base géographique et aboutit à la création de personnes morales dont la compétence se détermine par référence à un territoire ; c'est le cas des entités administratives décentralisées (EAD).

La deuxième consiste à conférer une certaine liberté d'action à un « service public déterminé en le dotant de la personnalité juridique », c'est-à-dire en le transformant en établissement public. C'est Léon Dugiut qui a donné au thème de la décentralisation une ampleur nouvelle en analysant les conditions de son application au niveau des services.⁵ Dans le cadre de cette réflexion, c'est la première forme qui attire notre attention.

En République Démocratique du Congo, l'article 5 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces stipule que « le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique. La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ».

⁵ DUGIUT L., *Traité de droit constitutionnel*, éd. Boccard, Paris, 1923, p. 102.

Cependant, la commune, bien qu'entité territoriale décentralisée se voit être une subdivision administrative de la ville qui est aussi une entité territoriale décentralisée. Autrement dit, il y a superposition de la ville sur la commune, toutes entités territoriales décentralisées. Au-dessus de l'échelle, il y a la ville, et au bas de l'échelle il y a la commune mais toutes les deux entités ont une autonomie légale.

Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de nous poser la question de savoir est-ce que cette superposition ne crée-t-elle pas des conflits de compétence entre ces deux entités territoriales décentralisées ? Les lignes qui suivent nous éclaireront. La question soulevée nous amène à dire un mot sur la notion de compétence.

I. NOTIONS SUR LA COMPETENCE

I. 1. Clarification

Par compétence, on entend l'aptitude à acquérir des droits et les exercer dans les conditions et limites déterminées. C'est l'aptitude légale à poser des actes juridiques valables. Ainsi qu'on peut s'en rendre compte grâce à cette proposition, la compétence équivaut à la notion civiliste de « capacité ».

Comprise de la sorte, la compétence comporte alors deux éléments ci-après qu'il importe de mettre en exergue : l'aptitude à acquérir des droits ou des obligations ; et l'aptitude à exercer des droits. Mais en dépit de cette double similitude, il est donné de constater que chez l'individu, personne physique, ces deux aptitudes se trouvent réunies dans le même sujet et qu'il a, disent les civilistes, la capacité de jouissance et la capacité d'exercice. Elles sont, au contraire, dissociées, c'est-à-dire séparées chez l'incapable ou chez la personne morale de droit public ou de droit privé.

Par contre, lorsqu'on parle de la compétence des personnes administratives, que celles-ci soient territoriales ou spéciales, on vise seulement une compétence à acquérir des droits ou des obligations (capacité de jouissance), la compétence d'exercer ces droits (capacité d'exercice) est dans le chef de leurs représentants que sont les autorités administratives.

I. 2. Détermination de la compétence des personnes administratives

En droit administratif, la compétence est d'attribution, c'est-à-dire elle ne se présume pas. Elle doit être prévue par le texte qui organise la matière. Concrètement, souligne Vunduawe Te Pemako, on apprécie la compétence à trois niveaux : en raison de la matière, du temps et du lieu.⁶

Autrement dit, la compétence d'une personne administrative est déterminée par les textes ou la jurisprudence de trois manières, qui sont les types de compétence : la compétence matérielle ou *ratione materiae*, la compétence temporelle ou *ratione temporis* et la compétence territoriale ou *ratione loci*.

I. 2. 1. La compétence matérielle (*ratione materiae*)

La compétence matérielle ou *ratione materiae* est celle qui investit telle ou telle autorité du pouvoir de décision en fonction de la matière considérée.⁷

Après avoir indiqué qui peut exercer une compétence dans une structure administrative donnée, il faut en déterminer le contenu, c'est-à-dire les actes juridiques, l'activité qu'elle peut comporter. Ici, l'acte attributif fixe les matières entrant dans le domaine d'action des agents de cette structure en précisant : il peut autoriser celui-ci à procéder à des délégations.

En effet, une autorité administrative ne peut agir que dans une matière pour laquelle elle est investie. Lorsqu'un acte administratif est élaboré dans le non-respect de cette règle, l'on se trouve en présence d'un cas d'incompétence. Il existe trois formes d'incompétence en raison de la matière :⁸ l'usurpation de fonction, l'usurpation de pouvoir et l'empiétement de fonction.

L'usurpation de fonction est l'hypothèse dans laquelle une personne dépourvue de toute autorité légale se permet d'édicter un acte administratif.

⁶ VUNDUAWE TE P. F., *Traité de droit administratif*, Edition Larcier, Bruxelles, 2007, p. 677.

⁷ LOMBARD M., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1999, pp. 183-184.

⁸ VUNDUAWE TE P. F., *Op. cit.*, pp. 677-678.

L'usurpation de pouvoir est l'hypothèse dans laquelle une personne relevant d'un autre pouvoir de l'Etat (du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire) pose un acte administratif.

L'empiétement de fonction est la situation dans laquelle une autorité administrative agit dans un domaine relevant d'une autre autorité administrative. C'est dans l'hypothèse d'empiétement de fonction que s'applique la règle suivant laquelle « la compétence est d'attribution ».

Pour ce faire, il existe deux modalités : la première c'est la détermination par les textes (Constitution, loi, règlement), la deuxième est celle faite par la jurisprudence.

Dans la détermination de la compétence matérielle par les textes, c'est-à-dire la Constitution, la loi ou le règlement, fixent l'objet de la compétence. Deux procédés ci-après sont fréquemment utilisés, à savoir : la clause générale de compétence et l'énumération de différentes attributions conférées à une autorité administrative.

D'après le premier procédé, l'objet de la compétence des autorités administratives est fixé d'une manière générale ; c'est selon lui que des statuts fonctionnels des organes tant des entités territoriales décentralisées que des établissements publics sont déterminés.

En effet, la quasi-totalité des textes de décentralisation que la RDC ait connus ont utilisé ce procédé. On pense, par exemple, à la célèbre ordonnance-loi de 1982 ainsi qu'aux différentes lois les plus récentes de 2008 dans lesquelles les différents organes délibérants des personnes administratives territoriales ou spécialisées ont toujours été rendus compétents pour « délibérer sur tous les objets d'intérêts général correspondant à la personne concernée : la province, la ville, le secteur ou la chefferie ».

En voici quelques exemples : l'article 11 de la loi organique de 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, dont l'alinéa 1 dispose, avant d'énumérer expressément et limitativement les attributions du

Conseil Urbain que « Le Conseil urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain ». Il est le calque de l'article 61 alinéa 2 de l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982.

L'article 39/2 de la même loi concernant les attributions du Collège exécutif urbain porte que « sans préjudice d'autres attributions qui lui sont conférées par des textes particuliers, le Collège exécutif urbain assure l'accomplissement des tâches d'intérêt général dans le ressort de la ville ».

Par le deuxième procédé, les textes énumèrent les différentes attributions d'une autorité administrative. Ainsi par exemple, pour le Conseil urbain, l'article 11 de la loi organique précitée est suivi d'une longue liste comportant expressément et limitativement dix-neuf matières ou objets allant du règlement intérieur à la création et à la gestion des centres culturels et des bibliothèques.

Pour le conseil communal, l'article 50 de la loi organique précitée est suivi d'une longue liste comportant expressément et limitativement vingt-trois matières ou objets allant du règlement intérieur jusqu'à la planification et la programmation du développement de la commune.

Il s'ensuit qu'une autorité administrative devient incompétente lorsqu'elle agit en dehors des pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution et les lois.

Et dans la détermination de la compétence matérielle par la jurisprudence, en l'absence des textes déterminant expressément et explicitement que quoi porte la compétence, la jurisprudence dégage la règle de la « clause générale de compétence » des attributions générales ou de la situation d'une autorité. Deux vues ou attitudes du juge ci-après peuvent être envisagées et en servir d'exemples d'illustration : le juge décide que tout chef de service possède, en l'absence de textes des attributions correspondant à sa situation et qu'il peut donc prendre « les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous son autorité » et, par exemple des règlements intérieurs.

Le même juge acceptera qu'un Ministre pourra créer, dans l'Administration sous sa dépendance des services nouveaux de préparation au concours pour y accéder, sans qu'un texte l'y ait autorisé ; le juge admettra également, par application du principe du « parallélisme des compétences » que lorsqu'un texte n'indique pas l'autorité compétente pour modifier un acte ou pour y mettre fin, la compétence doit être attribuée à l'autorité qualifiée pour prendre l'acte initial ; on parle également, à ce sujet, du « principe » ou de « la théorie de l'acte contraire ».

I. 2. 2. Compétence temporelle (*ratione temporis*)

La compétence temporelle ou *ratione temporis* est celle qui n'appartient qu'à l'autorité investie du pouvoir de décision au moment où celle-ci est prise, c'est-à-dire que l'acte est illégal lorsqu'il est pris prématurément ou tardivement.

« La compétence de l'autorité administrative s'exerce à l'intérieur d'une limite de temps, une fois l'investiture est entrée en vigueur et jusqu'à la sortie de fonctions. En d'autres termes, le pouvoir d'agir coïncide avec l'entrée en fonction et cesse avec la désinvestiture, sauf nécessité d'expédier les « affaires courantes » ou de satisfaire aux exigences de la continuité des services publics ».⁹

Toutefois, les affaires courantes ne peuvent pas s'entendre à des actes de disposition. Nous pensons qu'il doit s'agir des actes de pure administration courante. Autrement dit, des actes de gestion quotidienne essentiels pour la continuité du service.

Ainsi, par exemple, la compétence temporaire du Président de la République commence dès la prestation de serment devant la Cour Constitutionnelle, conformément à l'article 74 de la Constitution.

La compétence temporelle du Premier ministre commence, conformément à l'article 90 alinéa 4 de la Constitution, dès l'investiture de son Gouvernement par l'Assemblée nationale, après approbation de son

⁹ VUNDUAWE TE P. F., *Op. cit.*, p. 682.

programme à la majorité absolue des membres qui composent cette Assemblée. Il en est de même des Ministres.

La compétence temporelle des gouverneurs commence dès l'approbation du programme de son Gouvernement par l'Assemblée provinciale.

I. 2. 3. Compétence territoriale (*ratione loci* ou *ratione territoriae*)

La compétence territoriale ou *ratione loci* est celle qui définit le champ géographique des pouvoirs de telle ou telle autorité.¹⁰

En droit public et plus particulièrement en droit administratif général qui en est l'une des branches essentielles, il est un principe que la compétence des autorités administratives s'exerce toujours dans les limites territoriales.

Ainsi, « une autorité administrative, désignée pour exercer ses attributions à un endroit déterminé, doit se limiter, pour agir, dans le ressort qui lui a été fixé par le texte qui l'investit, faute de quoi les actes qu'elle poserait tombent sous le coup de l'incompétence *ratione loci* ». ¹¹

Les autorités de la RDC, par exemple, ne peuvent prendre de décisions que dans le cadre de celle-ci, bien qu'il existe des services publics congolais fonctionnant à l'étranger, comme par exemple, celui de ses ambassades et consulats.

Ainsi, les autorités centrales sont compétentes pour prendre des mesures qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République Démocratique du Congo. Il va sans dire que le Président de la République, le Premier ministre, les Ministres, et autres autorités administratives indépendantes, ont une compétence territoriale générale sur toute l'étendue de la République. Le Sénat et l'Assemblée nationale sont compétents pour légiférer sur toute l'étendue de la République. En conséquence, on ne peut jamais invoquer une incompétence territoriale quelconque à ces autorités centrales.

¹⁰ LOMBARD M., *Op. cit.*, p. 190.

¹¹ VUNDUAWE TE P. F., *Op. cit.*, p. 682.

Par contre, les autorités provinciales et locales ne peuvent agir que dans les limites de leurs provinces ou entités territoriales décentralisées. Leurs compétences territoriales sont contenues dans les limites administratives de leurs juridictions. A contrario, elles sont incompétentes pour prendre des mesures au-delà des limites géographiques de leurs juridictions respectives. En conséquence, il y aura illégalité si une autorité (individuelle ou collégiale) agit en dehors du cadre de sa compétence territoriale.

II. COMPETENCES RESPECTIVES DE LA VILLE ET DE LA COMMUNE

II.1. Compétences de la ville

Le conseil urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain, notamment¹² : Son règlement intérieur ; la construction et l'aménagement de la voirie située dans l'agglomération urbaine ; construction et l'aménagement des collecteurs de drainage et d'égouts urbains ; l'éclairage urbain ; délivrance d'autorisation d'exploitation d'un service d'autobus et de taxis ; l'autorisation de stationnement sur la voie publique ; la fixation et l'approbation des tarifs ainsi que la perception des redevances y relatives ; le plan d'aménagement de la ville ; les actes de disposition d'un bien du domaine privé de la ville et les actes de désaffectation d'un bien du domaine public de la ville ; l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés d'intérêt urbain ; construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux ; la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la ville ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets, du traitement des ordures ménagères ; l'organisation et la gestion d'un service anti- incendie ; l'organisation et la gestion des pompes funèbres et des cimetières ; l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène ; la construction, l'entretien et la gestion des morgues ; le programme d'assainissement ; la promotion de

¹² Art. 11 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ; la police des spectacles et manifestations publiques ; la construction et l'exploitation des micro- centrales pour la distribution d'énergie électrique ; l'aménagement des sources et forages de puits d'eau ; la construction et la gestion des musées ; la création et la gestion des sites historiques et des monuments d'intérêt urbain ; l'initiative de la création des écoles primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par l'Etat ; la construction, la réhabilitation, l'équipement et l'entretien des bâtiments scolaires appartenant à l'Etat dans le ressort de la ville ; la création et la gestion des centres sociaux et des maisons pour les personnes du troisième âge ; l'assistance aux personnes vulnérables ; la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques.

Quant aux attributions conférées au Collège exécutif urbain¹³, il sied de noter qu'il exécute les lois, les édits, les règlements et les décisions de l'autorité supérieures ainsi que les décisions du Conseil urbain ; assure l'accomplissement des tâches d'intérêt général dans le ressort de la ville.

Il est également chargé d'instruire les affaires à soumettre au conseil urbain ; de préparer et proposer au Conseil urbain le projet de budget de la ville, le projet des crédits supplémentaires et virement des crédits ; de soumettre au Conseil urbain le projet de reddition des comptes de la ville ; de diriger les services de la ville ; de gérer les revenus de la ville, ordonner les dépenses et contrôler la comptabilité ; d'administrer les établissements de la ville ; de désigner, sur avis conforme du Conseil urbain, les mandataires de la ville dans les entreprises publiques de la ville et dans les sociétés d'économie mixte dans lesquelles la ville a des participations ; de diriger les travaux à exécuter aux frais de la ville ; d'administrer les propriétés de la ville et conserver ses droits ;*exécuter le plan d'aménagement de la ville ; de proposer au Conseil urbain le programme d'action du développement économique, social, culturel et environnemental.

¹³ Art. 39 de la loi précitée.

Concernant le Maire de la ville, ses attributions sont les suivantes :¹⁴ veiller à l'exécution des lois, des édits, des règlements et des décisions de l'autorité supérieure ainsi que du Conseil urbain et au maintien de l'ordre public dans la ville. A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées ; assurer l'accomplissement des tâches d'intérêt urbain ; informer le Gouverneur de province de tout événement important survenu dans la ville et le prévient de tout différend de nature à y troubler l'ordre public. Le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en est informé.

II. 2. Compétences de la commune

Le Conseil communal délibère sur les matières d'intérêt communal, notamment :¹⁵ son règlement intérieur ; l'entretien des voies, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings ; l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts ; l'éclairage public communal ; les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général ; le plan d'aménagement de la commune ; les actes de disposition des biens du domaine privé de la commune ; l'aménagement, entretien et gestion des marchés publics d'intérêt communal ; la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux, la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la commune ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets, la construction, l'aménagement et la gestion des salles de spectacles ; l'organisation et la gestion d'un service de secours et des premiers soins aux populations de la commune ; l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène, le programme d'assainissement ; la campagne de vaccination de la population, la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ; la police des spectacles et des manifestations publiques ; l'initiative de création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies

¹⁴ Art.42 de la loi précitée.

¹⁵ Art.50 de la loi précitée.

par le pouvoir central ; la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et écoles maternelles de l'entité, l'organisation des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ; la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques ; la mise en place des structures et des projets d'intérêts communaux entre la commune et les communes voisines ; la fonction publique locale ; l'organisation des services communaux conformément à la loi, la création et l'organisation des services publics, des établissements publics communaux dans le respect de la législation nationale ; l'adoption du projet du budget des recettes et des dépenses, l'adoption des comptes annuels, l'approbation ou le rejet des libéralités, les dons et legs octroyés à la commune, le contrôle de la gestion des ressources financières, l'approbation du programme ainsi que le contrôle de l'exécution dudit programme, les emprunts intérieurs pour les besoins communaux ; le partenariat entre la commune, le secteur privé et les organisations non gouvernementales ; les modalités de mise en œuvre des impôts, taxes et droits communaux conformément à la loi ; l'autorisation de la participation de la commune aux capitaux des sociétés exerçant des activités d'intérêt communal ; l'autorisation de participation de la commune dans l'association avec une ou plusieurs autres communes limitrophes en vue de coopérer à la solution de divers problèmes d'intérêt commun ; et la planification et la programmation du développement de la commune.

Les attributions conférées au Collège exécutif communal sont entre autres :¹⁶ exécuter les lois, les édits, les règlements et les décisions de l'autorité supérieure ainsi que les décisions du Conseil communal ; préparer et proposer au Conseil communal le projet du budget de la commune, le projet des crédits supplémentaires et de virement des crédits ; élaborer, présenter et exécuter le programme de développement économique, social, culturel et environnemental de la commune ; exécuter la tranche du programme de développement de la ville assignée à la commune ; soumettre au Conseil communal les comptes annuels des recettes et des dépenses ; publier ou notifier les décisions du Conseil communal ; diriger les services de

¹⁶ Art.59 de la loi précitée.

la commune ; gérer les revenus de la commune, ordonne les dépenses et veille à la bonne tenue de la comptabilité ; administrer les établissements de la commune ; diriger les travaux à exécuter aux frais de la commune ; gérer le patrimoine de la commune et conserve ses droits ; exécuter le plan d'aménagement de la commune ; mandater, sur avis conforme du Conseil communal, les personnes appelées à représenter les intérêts de la commune dans les associations dont la commune est membre ; mandater, sur avis du Conseil communal, les personnes appelées à représenter la commune dans les associations dont la commune est membre ; recevoir les rapports des représentants de la commune dans les sociétés et associations.

En ce qui concerne le Bourgmestre, il sied de noter qu'il ¹⁷ assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ; est officier de police judiciaire à compétence générale et officier de l'état civil ; est ordonnateur principal du budget de la commune ; représente la commune en justice et vis-à-vis des tiers ; exécute et fait exécuter les lois, les édits et les règlements nationaux et provinciaux ainsi que les décisions et les règlements urbains et communaux ; et assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées.

II. 3. Mise au point

Il ressort de l'analyse des attributions respectives de la ville et de la commune qu'il y a superposition des compétences. Et cette superposition est source permanente des conflits entre les deux entités territoriales décentralisées dont les communes sont des subdivisions de la ville. Il suffit de jeter un regard sur ces attributions pour s'en rendre compte : l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts ; l'éclairage public communal ; le plan d'aménagement de la commune ; la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux, la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la commune ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets, la construction, l'aménagement et la gestion des salles de spectacles ;

¹⁷ Art.60 de la loi précitée.

l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène, le programme d'assainissement ; la campagne de vaccination de la population, la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ; la police des spectacles et des manifestations publiques ; l'initiative de création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par le pouvoir central ; la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et écoles maternelles de l'entité, l'organisation des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ; et la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques.

Il va sans dire que le législateur a conféré à ces deux entités territoriales décentralisées superposées les mêmes compétences dans certaines matières. Pourtant les communes sont des sous-systèmes de la ville qui est le système.

Sur le plan financier, en analysant l'ordonnance-loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevance de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition, il ressort que certaines taxes se retrouvent concurremment dans la ville et dans la commune. C'est précisément les droits sur permis d'inhumation, la taxe annuelle d'exploitation des pompes funèbres, les amendes transactionnelles, la taxe sur location d'échoppes, des magasins et dépôts des marchés communaux, la taxe sur étalage des substances minérales classées en carrière.

Ainsi, afin de mettre fin aux conflits de compétences, les autorités politico-administratives de la ville et des communes (Likasi, Panda, Kikula et Shituru) avaient trouvé, à l'amiable, un compromis en ce qui concerne la répartition des recettes.

En effet, les produits de location des échoppes, magasins et dépôts, restaurants des marchés urbains : en commun accord avec les communes de Kikula et Likasi, les dispositions suivantes ont été arrêtées en ce qui concerne la répartition des recettes : Commune de Likasi : Marché Kimiba (Bazano) lui revient à part entière.

1. Marché de paix dans la commune de Kikula Produits des recettes réparties comme suit : - Mairie 60% - Commune de Kikula 40% • Nature des produits taxables - Catégorie A : Légumes et sacs vides - Catégorie B : Sel, arachides, viande, Thomson, habits usagés, farine, haricot, mitrilles et autres. • Divers Catégorie A : - Semi – échoppe usagé Catégorie B : - Semi – échoppe Luxe - Echoppe de l’Etat - Restaurant - Echoppe • Accidentelle - Tomate - Légumes - Poissons 2. Marché centre-ville Nature des produits taxables - Catégorie A : Légumes et sacs vides - Catégorie B : Sel, arachides, viande, Thomson, habits usagés, souliers, poissons fumés, salés, frais, huile, volaille, farine, haricot, mitrilles et autres. • Divers - Catégorie A : - Semi – échoppe usagé - Catégorie B : - Semi – échoppe luxe - Echoppe de l’Etat - Restaurant - Echoppe • Accidentelle - Tomate - Légumes - Poissons	2.000 FC/Semaine 2.500 FC/Semaine 2.000 FC/Semaine 2.500 FC/Semaine 10.000 FC/Semaine 2.500 FC/Semaine 5.000 FC 500 FC/Panier 2.000 FC/cas 2.000 FC/cas 2.000 FC/Semaine 2.000 FC/Semaine 2.000 FC/Semaine 2.500 FC/Semaine 10.000 FC/Semaine 2.500 FC/Semaine 5.000 FC/Semaine 500 FC/panier 2.000 FC/cas 2.000 FC/cas
---	---

Source : La nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Ville de Likasi actualisé pour l’année 2018.

Sur le plan de la retenue de la redevance minière, outre l’élargissement de son assiette et le relèvement de ses taux, la redevance minière a vu sa clé de répartition modifier. En effet, au regard de l’article 242 du Code Minier révisé, les produits de la redevance minière sont désormais partagés de la manière ci-après : 50% acquis au pouvoir central ; 25%

versés sur un compte désigné par l'Administration de la province où se trouve le projet ; 15% sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation ; 10% au fonds minier pour les générations futures.

En effet, cet article prévoit le versement direct de la quotité de la redevance minière par le titulaire du droit minier ou de carrière d'exploitation ou de traitement, à raison de 50% acquis au pouvoir central ; 25% versés sur un compte désigné par l'administration de la province où se trouve le projet ; 15% sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation ; 10% au fonds minier pour les générations futures (Article 242).

Il y a lieu de constater une confusion dans la gestion de la redevance minière versée aux entités territoriales décentralisées. En effet, la loi parle de 15% versés sur un compte désigné par l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation. Alors dans le cas d'espèce, s'agit-il de la ville ou de la commune étant donné que la commune est une subdivision de la ville ? En réalité, dans la ville de Likasi, la redevance minière est versée aux communes depuis 2019.

Et pour permettre à la ville de bénéficier aussi de ces ressources un arrangement, qui n'est pas d'ailleurs légal, avait été trouvé entre le Maire de la ville et les Bourgmestres concernés. En effet, à l'issue de cet arrangement, la ville de Likasi percevait 20% sur les 100% de la redevance minière perçue par les communes.

Il y a lieu de souligner que l'existence d'une entité territoriale décentralisée (la commune) dans une autre entité territoriale décentralisée (la ville) crée un conflit de compétences permanent de nature à ne pas favoriser un fonctionnement harmonieux de ces institutions publiques administratives étant donné que les communes de Likasi (Haut-Katanga), de Panda, de Kikula et de Shituru constituent des subdivisions directes de la ville de Likasi.

Même sur le plan de la tutelle administrative, la ville est incompétente pour exercer un contrôle sur la gestion des communes pourtant ses subdivisions.

Nous avons dit, dans la partie consacrée à la décentralisation comme l'un des systèmes ou modes d'organisation de l'administration que la décentralisation, qu'elle soit territoriale ou technique, implique un contrôle appelé « contrôle de tutelle » ou « tutelle administrative » tout court. Cela implique que, les entités territoriales décentralisées congolaises, à savoir : la ville, la commune, le secteur ou la chefferie, soient appelées à subir un tel contrôle.

Cependant, le pouvoir de tutelle soulignent G. Vedel et P. Delvolve, est un pouvoir conditionné : le contrôle de tutelle ne se présume pas, il ne doit s'exercer que dans les cas et sous les formes prévues par la loi.¹⁸

En République Démocratique du Congo, ce texte n'est autre que la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

En effet, concernant l'autorité de tutelle, aux termes de l'article 95 de cette loi organique, le Gouverneur de province est l'autorité de tutelle des entités territoriales décentralisées de sa province. Il exerce sa tutelle sur les actes de ces entités, c'est-à-dire son contrôle est limité sur les décisions administratives de ces entités et non sur les personnes des représentants de celles-ci. Toutefois, il peut déléguer cette compétence, c'est-à-dire son pouvoir de tutelle sur les ETD à l'Administrateur du territoire.

Concernant les modalités de ce contrôle de tutelle, l'article 98 de cette loi organique dispose que la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées s'exerce à la fois, par un contrôle a priori et un contrôle à posteriori.

CONCLUSION

En République Démocratique du Congo, l'article 5 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec

¹⁸ VEDEL G. et DELVOLVE P., *Droit administratif*, 12^e éd., t. I et II, PUF, Paris, 1992, p. 402.

l'Etat et les Provinces stipule que « le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique. La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques ».

Cependant, la commune, bien qu'entité territoriale décentralisée se voit être une subdivision administrative de la ville qui est aussi une entité territoriale décentralisée. Autrement dit, il y a superposition de la ville sur la commune, toutes entités territoriales décentralisées. En effet, au dessus de l'échelle il y a la ville et au bas de l'échelle il y a la commune mais toutes les deux entités ont une autonomie légale.

A cet effet, nous nous sommes posé la question de savoir : est-ce que cette superposition ne crée-t-elle pas des conflits de compétence entre ces deux entités territoriales décentralisées ?

Il ressort de l'analyse des attributions respectives de la ville et de la commune qu'il y a superposition des compétences. Il va sans dire que le législateur a conféré à ces deux entités territoriales décentralisées superposées les mêmes compétences dans certaines matières. Pourtant les communes sont des sous-systèmes de la ville qui est le système.

Il y a lieu, ainsi, de souligner que l'existence d'une entité territoriale décentralisée (la commune) au sein d'une autre entité territoriale décentralisée (la ville) crée un conflit de compétence permanent de nature à ne pas favoriser un fonctionnement harmonieux de ces institutions publiques administratives étant donné que les communes de Likasi, de Panda, de Kikula et de Shituru constituent des subdivisions directes de la ville de Likasi.

Même sur le plan de la tutelle administrative, la ville se trouve incompétente pour exercer un contrôle sur la gestion des communes étant donné que ce contrôle ne se présume pas, il n'est possible que lorsqu'il est prévu par un texte, qui en détermine les modalités ainsi que l'autorité appelée à en exercer. Et dans le cas sous examen, aux termes de l'article 95

de cette loi organique, le Gouverneur de Province est l'autorité de tutelle des entités territoriales décentralisées de sa province.

Pour mettre fin à ces conflits de compétence et favoriser un fonctionnement harmonieux des villes de la R.D. Congo en général et de la ville de Likasi en particulier, il serait mieux de déconcentrer les communes. En effet, entant qu'entité territoriale déconcentrée, elle ne sera qu'une simple subdivision administrative de la ville qui restera décentralisée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOTAKILE B., *Précis du contentieux administratif congolais*, T.1, L'Harmattan-Academia, Louvain-la-Neuve, 2014.

BURDEAU G., HAMON F. et TROPER M., *Droit Constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 26^{ième} édition, Paris, 1999.

CHAPUS R., *Droit administratif général*, Montchrestien, tome 1, 2000 et tome 2, 2001.

CHARPENTIER J., *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 14^{ième} édition, 1999.

CLESSIS C. et al., *Droit Constitutionnel*, Coll. des exercices pratiques, Montchrestien, Paris, 1997.

Code minier 2018.

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

Document de croissance et de réduction de la pauvreté, 2006.

DUGIUT L., *Traité de droit constitutionnel*, éd. Boccard, Paris, 1923.

KASONGO N., *L'Afrique se recolonise : une relecture du demi-siècle de l'indépendance*, L'Harmattan, Paris, 2008.

Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

LOMBARD M., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1999.

Nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la Ville de Likasi actualisé pour l'année 2018.

Ordonnance-loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevance de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.

VEDEL G. et DELVOLVE P., *Droit administratif*, 12^e éd., t. I et II, PUF, Paris, 1992.

VUNDUAWE TE P. F., « La décentralisation territoriale des responsabilités au zaïre, Pourquoi et comment ? », dans *Zaïre-Afrique*, n°165, mai 1982.

VUNDUAWE TE P. F., *Traité de droit administratif*, Edition Larcier, Bruxelles, 2007.