

Conflits de compétence entre autorités politico-administratives en ville de Butembo

Conflicts of competence and power between authorities of decentralized territorial entities. Case of Butembo City

Kambale Tsiko Patrick¹ et Tsongo Bahoterana Arsène²

Résumé

Depuis 2006, la République Démocratique du Congo adopte la décentralisation comme mode de gestion des Villes, Communes, Secteurs et Chefferies. La Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 matérialise cette option avec l'objectif d'ancrer la démocratie et impulser le développement à la base. Mais, loin de favoriser cette dernière en ville de Butembo, les autorités politico-administratives affichent un effet ambigu, en ce sens qu'ils abusent du cadre légal et s'enlisent dans des conflits de compétences qui amenuisent la santé économique de la population urbaine.

L'urgence d'endiguer ces conflits en scrutant le background historique du territoire et ses habitants émerge de l'analyse diachronique du dénouement des conflits similaires. L'intelligence intégrée de ces éléments permet, à notre avis, de cerner les causes profondes des conflits actuels et de prévenir ceux que provoquera une lecture tronquée des textes légaux. Notre objectif de cerner en amont la nature des conflits actuels inclut, du reste, la gestion adéquate en aval des compétences décentralisées en ville de Butembo.

Mots-clés : Conflits, compétences, autorités politico-administratives, Butembo

Abstract

Since 2006, DRC adopts the decentralization to manage cities, municipalities, sectors and chieftaincies. The organic law n° 08/16 of the 07 October 2008 materializes this option of stimulating the basis development. But the animators of these decentralized entities, far from favoring this target in Butembo, show an ambiguous effect in the sense that they abuse the legal frame and install themselves in the rants (power conflicts) which reduce the economic health of urban population.

The urgency of damming up these rants in scrutinizing the historical background of the territory and its inhabitants put away the diachronic analysis of the denouement of similar conflicts. The integrated intelligence of these elements allows, according our view, to encompass the profound causes of present conflicts and prevent those which will provoke a wrong reading of the legal texts. Our objective of encompassing in upstream the nature of the present conflicts includes, for the rest, an adequate management downstream of the decentralized competences in Butembo.

Key-words: Conflicts, competence, authorities Of decentralized territorial, Butembo

¹ Chef de Travaux en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben, Nord/RDC

* Auteur correspondant : tsikokambale@gmail.com

² Assistant en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben, Nord/RDC

1. Introduction

La vie est parsemée, reconnaît Robert Laffont (1975, p. 105), de conflits de toute sorte, générées par des violences dont l'origine logerait au cœur de l'homme. Celles-ci croissent en opérant des mutations aléatoires menant à des guerres, massacres, assassinats, confrontations sanglantes, etc., au point que la vie sociale rendue ainsi amère ne retrouve sa saveur que quand l'homme, sortant lui-même et cessant de contempler ses propres douleurs, utilise ces dernières pour sauver sa vie et celle des autres.

En plaçant cette assertion à la base de cette étude des conflits ambiants, nous voudrions concocter un outil susceptible d'aider les leaders politiques et sociaux, les chefs coutumiers et religieux, et les autres responsables influents à résoudre, en un temps quelque peu record, des conflits au sein de leurs communautés. Or, nous avons constaté, au terme d'une heuristique générale sur les conflits, que la première étape pour en résoudre certains consiste à les comprendre, en procédant à une analyse approfondie (diagnostic) et respective de toute situation conflictuelle, de la forme ou type de conflit en présence, du niveau de conflictualité atteint et, enfin, des attitudes à prendre résolument.

Il est utile d'évoquer une deuxième étape relative aux stratégies pour intervenir dans les conflits et aux méthodes pour les résoudre (arbitrage, médiation, conciliation) et de préciser que son objectif est de transformer le conflit, en le résolvant par les moyens pacifiques, dans la voie d'établir une paix durable. En effet, les conflits surgissent presque dans tous les secteurs de la vie sociale et semblent liés à la nature humaine. D'apparence neutre au départ, ils se trouvent positivement cotés par le français Nicolas Boileau et l'allemand Karl Marx. Alors que celui-là préconise que « *du choc des idées, jaillit la lumière* » (Hercule Poirot, Débat fructueux, 28 juin 2020), celui-ci les considère comme « *moteur du changement* » (Karl Marx et Friedrich Engels, Œuvres choisies, 1955, p.13). Au sujet des conflits publics en ville de Butembo, notons que les rapports entre le Maire de ville, les Bourgmestres et les Chefs de quartier sont si souvent houleuses, malgré le partage des matières exclusives ou mixtes par la loi sur la décentralisation (n° 08/016 du 07 octobre 2008), sous diverses formes : querelles de compétence, usurpation de pouvoir, ingérence dans les fonctions respectives, abus de pouvoir. Notre objectif est d'étudier ces relations dans l'éclaircie de la question ci-après : ***Pourquoi des conflits spécifiques de compétence surgissent-ils entre les ETD et quels mécanismes faut-il déployer pour les endiguer à Butembo ?***

À la suite de ceux qui pensent que ces tensions plongeraient dans un socle administratif composite où le clivage entre décentralisation et déconcentration serait dérouté par de tentacules de gestion coutumière, les mécanismes pour les endiguer s'annoncent complexes. En effet, la décentralisation n'étant pas effective, l'administration urbaine en emprunte à la déconcentration dans la gestion de plusieurs matières. Il existe donc une superposition de cadres administratifs et réglementaires qui nourrit une confusion des charges dans le chef des responsables publics, si bien que l'exécution des charges imparties devient source de chicanes. En outre, les tensions administratives observées à Butembo seraient liées au non-respect de la voie hiérarchique et son unité de commandement et à une taxation dédoublée de certains services générateurs de recettes. Quotidiennement vécus entre agents à l'intérieur de certains services publics, elles proviendraient finalement des irrégularités dans les politiques de recrutement. Ainsi, certains mécanismes pour les résorber dépendraient de la préséance de l'autorité hiérarchique, alors que d'autres resteraient connexes à l'application du principe de gestion autonome des ETD.

Cette étude s'inscrit dans la veine méthodologique explorée par Madeleine Grawitz (Madeleine Grawitz, 1974, p. 333) qui écrit : « *Toute recherche ou application de caractère scientifique, en sciences sociales comme dans les sciences en général, doit comporter l'utilisation des procédés opératoires rigoureux bien définis, transmissibles, susceptibles d'être appliqués à nouveau dans les mêmes conditions, adaptées au genre de problème et du phénomène en cause* ». Suivant cette veine, nous utiliserons la méthode dialectique qui paraît indiquée pour relever les contradictions qui, explicites ou implicites dans la gestion publique à Butembo, semblent favoriser une administration conflictuelle. En effet, l'intelligence particulière des conflits entre les autorités locales est corrélative à celle plus globale des « *problèmes qui sont*, selon Pierre De Bruyne (Pierre De Bruyne, 1974, p. 5), *toujours dialectiques, (...)* ».

Par ailleurs, certains auteurs estiment que le fait de se limiter à citer une méthode scientifique utilisée sans pour autant l'expliquer au regard du phénomène social étudié, est une des principales entorses qui altèrent modestement la valeur scientifique de toute recherche en sciences sociales. Ceci veut dire que le chercheur doit cultiver un certain pragmatisme pour qu'il ne sombre pas dans le simplisme.

À notre avis, ces prérequis méthodologiques nous ramènent à la vision pragmatique développée par Esiso Asia-Amani (Esiso Asia-Amani, 1996, p. 64-65). En effet, lorsque cet auteur procède à l'analyse du protocole descriptif du schéma *politzerien* et *verhaegenien* de la dialectique

matérielle, il met en évidence quatre principes : *primo*, le fait de considérer la réalité historique comme une et totale et de privilégier l'examen de la totalité (...) ; *secundo*, le fait de placer le critère de la pratique à la base de la connaissance et d'admettre que le lien entre la pratique et la théorie est un des points essentiels de la perception matérialiste des choses ; *tertio*, tenir compte du mouvement qui prend toujours deux formes (évolutive et révolutionnaire), en précisant qu'il est évolutif quand les éléments progressistes poursuivent spontanément leur travail quotidien et apportent, dans le vieil ordre des choses, le menu des changements quantitatifs et révolutionnaire quand ces mêmes éléments qui s'unissent se pénètrent d'une idée commune et s'élancent contre le camp ennemi pour anéantir jusqu'à la racine le vieil ordre des choses, apportent dans la vie des changements quantitatifs en instituant un nouvel ordre des choses ; *quarto*, savoir manipuler des lois de la dialectique matérialiste (Esiso Asia-Amani, 1996, p. 65).

Cela étant, nous avons à élucider une situation dialectique ayant trait à la gestion publique de la ville de Butembo. À la fois connexe à l'interprétation partisane du cadre législatif d'une décentralisation qui est loin d'être mise en place au profit des animateurs des ETD et à la pesanteur diffuse des pratiques coutumières, cet état dialectique est générateur de divers conflits ou positions contradictoires. Pour ce faire, nous compléterons « *la méthode exégétique qui permet d'analyser essentiellement les dispositions légales consacrées par les textes légaux* » (Mikael Benillouche, e. a., La doctrine et les méthodes d'interprétation, 2022, p. 71-74) par la technique documentaire qui intègre la consultation des ouvrages, des revues et lexiques spécialisés tout en guidant la collecte des données utiles à la réalisation de ce travail.

Les analyses ci-dessous se limitent aux changements administratifs intervenus en ville Butembo subdivisée en quatre Communes (Bulamba, Bulengera, Kimemi et Mususa), au cours des années 1998 à 2020, notamment la direction des Maires Hubert Syahetera, Théodore Sikuli Uvasaka et Sylvain Kanyamanda. Nous expliciterons le conflit d'hybridisme juridique entre les Chefs de quartier et ceux des ETD (I), le conflit de compétence entre le Maire Hubert Syahetera et le Chef du quartier Kitulu, M. Isaac Visiri (II), le conflit d'insubordination hiérarchique entre le Maire Théodore Sikuli Uvasaka et le Bourgmestre de Kimemi, Bwambale Nyime (III), le conflit d'abus de pouvoir ayant mis dos-à-dos les autorités de l'Hôtel de ville et celles des Communes (IV). Nous tirerons une brève conclusion.

2. Les différents cas de conflits entre autorités

2. 1. Le conflit entre les chefs des ETD et ceux des quartiers

Au Nord-Kivu et à Butembo en particulier, la méprise structurelle de la gestion des terres conduit souvent à la faillite d'importants projets de développement communautaire. En cas de conflits fonciers, les Cours et Tribunaux ordinairement saisis incarnent cette méprise et constituent un indicateur fatal de régression socioéconomique au niveau local. L'analyse du cas d'école entre les animateurs des ETD et les Chefs des quartiers, suite à une gestion dualiste (juridique et coutumière) des terres et à une intégration vague des pratiques coutumières dans celle des concessions urbanisées permet de relever la pesanteur du pouvoir coutumier et les limites du dualisme juridique en la matière.

2.1.1. Les pesanteurs du pouvoir coutumier

En marge des dispositions légales, le développement harmonieux des ETD dans notre pays passe en partie, non seulement par l'intégration de la vision traditionnelle dans la gestion de la terre, mais aussi par l'adaptation de cette vision aux contingences évolutives du monde moderne. À la suite de Michel Bachelet (1968, p. 222) qui soutient que *« le noir ne peut se développer s'il ne se résout pas à changer son système traditionnel [et que] se développer c'est incontestablement se transformer, c'est passer du certain qu'est le passé au problématique qu'est le lendemain »*, le constat général que dégage un examen abrégé de la législation congolaise en matière foncière n'est pas radieux (Johan M. Pauwels, 1970) : Le législateur aborde la question des terres dites coutumières, anciennement appelées indigènes, avec une très grande nonchalance. Il se limite souvent à définir quelques notions sommaires de ce droit non écrit et se contente de renvoyer à une ordonnance ultérieure qui, devant être prise par le Chef de l'État, interviendrait pour définir le mode de gestion de ces terres.

Les difficultés à définir une politique globale en matière de gestion des terres qu'habite et exploite, à plus de 90 %, la population congolaise sont donc réelles, d'autant que cette politique comporte une dimension technique exigeant un travail d'harmonisation de diverses visions de la gésine des terres selon toutes les tribus d'obédience nationale. La nature de ce travail est d'amener le chercheur, et surtout le législateur congolais à se faire une idée sur la complexité d'un tel outil d'harmonisation attendu de l'État. Sous son statut de membre de la tribu Nande que Paluku Live-Rive aborde cette question, une des tribus très liées à la terre à cause de sa vision ultraconservatrice, mais qui connaît aussi un taux démographique très élevé

et ressent l'impact de l'exiguïté subséquente du terroir. Selon cet auteur (2015, p. 14), elle a donc intérêt qu'advienne assez tôt une législation adaptée et éclairant bon nombre de litiges en son sein.

Les conflits entre les animateurs des ETD et les Chefs des quartiers sont fréquents en Ville de Butembo et leurs causes, par conséquent, variées. Toutefois, comme nous l'avons affirmé plus haut, la principale source des conflits de ce genre, qui se sont amplifiés depuis l'élévation de la Cité de Butembo au statut de Ville par les timoniers de la rébellion du RCD-KML en 1998, s'avère largement corrélative à la compétence d'assurer la gestion de la terre. Pour séduire, ces timoniers ont placé au niveau de la Mairie et des Communes, leurs propres cadres, élus puis nommés, alors que la même entité, précédemment Cité, était administrée par des autorités coutumières et par des autorités de l'administration moderne.

De ce fait, les vrais problèmes qui se sont aussitôt posés focalisaient les positions respectives du Chef de groupement Buyora, des Chefs des localités et des Chefs des villages dont les circonscriptions composaient le Groupement Buyora et abritaient la Cité de Butembo. De manière informelle ou cavalière, la Haute direction du RCD-K/ML a attribué la gestion des quartiers aux Chefs de localité, sans tenir compte ni de leur formation scolaire (parce que la plupart n'en avaient pas), ni de leur expérience. Le Chef de groupement Buyora fut installé, quant à lui, en pleine Commune urbaine de Mususa, à Mizebere. En général, ces pratiques ne s'opposent pas, d'emblée, aux dispositions reprises par le premier texte légal ayant abordé la question du dualisme juridique en droit congolais, en l'occurrence la Constitution du 1^{er} août 1964, dite Constitution de Luluabourg (art. 123) qui stipule : "*Les cours et tribunaux appliquent la loi et la coutume pour autant que celle-ci soit conforme aux lois, à l'ordre public et aux bonnes mœurs*".

Ces généralités permettent de comprendre assez aisément pourquoi dans le système coutumier Nande principalement, le pouvoir de concéder les terres appartient à un groupe restreint de personnages pris pour les tenants du pouvoir coutumier (P. Live-Rive Kyaka, 1971), à savoir : Le "*Mwami*", détenteur du pouvoir exécutif, de l'imperium et du dominium, le "*Ise mwami*", littéralement le père du Mwami, le "*Ise mumbo*", le père de l'épouse du Mwami et le "*Kati-Ka-Kihugho*", le guerrier.

Dès les origines, chacun de ceux-ci dispose des terres issues de la répartition du terroir communautaire et le pouvoir du "*Mwami*" est prépondérant depuis toujours, entendu que le dernier mot lui revenait de droit et de fait, mais aussi dans la mesure où toute la communauté se réclamait de lui. De ce fait, il n'a pas de terres, car toutes les terres, après

répartition, sont, en dernière analyse, entre les mains de ses proches ci-dessus identifiés et définis qui, à leur tour, étaient disposés à les céder à des "*Bakama*" ou suzerains, disposés également à les concéder à des "*Vasoki*" ou vassaux exploitants. Globalement, le quarto précité exerce un pouvoir étagé au nom du "*Mwami*" et les membres très proches de ce dernier sont exemptés de certaines charges relatives à la terre.

En marge de cette organisation de l'accès à la terre, signalons un fait important devenu source de conflits : En général, l'amodiateur (suzerain) disposant d'une étendue importante ne reçoit qu'une ou deux chèvres, alors qu'un vassal ayant reçu une telle étendue de terre, mais l'amodie, à son tour, à plusieurs autres de 3^{ème} degré, peut recevoir entre 5 ou 6 chèvres par an ; il peut même s'enrichir plus rapidement s'il y installe du pâturage. En face, le "*Mukama*" ou suzerain a tout lieu de jalouser le "*Musoki*" ou vassal ; ce qui devient source de conflits latents, étant donné que ce dernier est en règle de paiement de la redevance. Il est, en effet, anormal que le bailleur soit rémunéré de façon dérisoire quand le locataire tire de l'objet loué un revenu substantiel qui l'affranchit de la misère.

Aussi, le principe coutumier selon lequel on ne se libère point de la redevance coutumière n'entre-t-il pas en flagrante contradiction avec la notion du droit de propriété en droit écrit ? Alors que l'un des attributs majeurs du droit de propriété est l'inaliénabilité, l'amodiant pour la coutume reste pourtant propriétaire de la terre aliénée par le fait du paiement perpétuel et régulier de la redevance. Le problème semble ne pas trouver de solution adéquate lorsque l'amodiant, ayant besoin de recouvrer ses terres, se bute à un robuste vassal régulier en matière de paiement des redevances.

2.1.2. Le dualisme juridique et les conflits fonciers à Butembo

Nul ne peut douter des difficultés de cohabitation, dès les premiers jours, entre les anciens coutumiers et les nouveaux arrivés. Même si la législation en matière de gestion des terres peut intégrer le droit coutumier, ce dernier repose sur le principe séculaire selon lequel les terres ne peuvent jamais faire l'objet de transactions aliénantes ; lequel principe va quelque peu à l'encontre de l'article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 (JORDC, 2004) qui dispose : « *Le sol et le sous-sol sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* ».

Loin d'appréhender ces subtilités techniques où se camouffle une ténue superposition de deux propriétaires (les coutumiers et l'Etat), les coutumiers n'ont cessé d'administrer les terres suivant les orientations coutumières qu'ils maîtrisent mieux et dont ils détiennent une longue expérience héritée. Ainsi, les pratiques de prélèvement de redevances sur des terres urbanisées

ont persisté en ville de Butembo, en conformité avec le droit coutumier et au détriment des taxes et impôts dédiés au trésor public. Au niveau des quartiers, les Chefs coutumiers n'ont cessé de siéger (véranda) pour trancher (jugements) et imposer des amendes transactionnelles aux parties en différends, conformément à la coutume. La redistribution des terres pourtant couvertes par des titres fonciers n'échappe pas à ces tenants de la coutume qui, respectueux de la hiérarchie entre vassaux (P. Live-Rive Kyaka, le droit foncier Nande dans l'évolution du régime foncier congolais, Tome I, PUG-CRIG, 2015, p. 11), diligentent l'organisation des rites traditionnels, soit pour installer, soit pour démettre des lignées régnantes. Bien entendu, ces pratiques jurent avec la hiérarchie administrative formellement établie, même si ces Chefs de quartier se prennent pour de véritables coutumiers et que, par conséquent, ce sont eux qui ont concédé les terres devenues la ville de Butembo subdivisée en quatre Communes.

Il s'en dégage une zizanie qui les met aux prises avec l'administration moderne. Loin de se laisser faire face à cette impasse, celle-ci a souvent réagi énergiquement. Après avoir organisé, dans un premier temps, une série de formations et mises à niveau dans le but d'amener ces vétérans chefs coutumiers à comprendre le fonctionnement des institutions administratives, l'administration RCD/KML a renforcé, dans un deuxième temps, "la formation idéologique et administrative de ses cadres territoriaux" par de véritables séances de formation classique. Mais, vu l'ensemble de ces cadres territoriaux, de niveau d'étude variable, plusieurs ne sont pas encore parvenus à intérioriser ou à s'approprier les modules de formation, à telle enseigne que la gouvernance urbaine ne change pratiquement pas. Au contraire, les conflits fonciers se sont cristallisés et ont engendré des cas de justice populaire (dossier famille Mwambala relatif au conflit foncier de Vighole) ou d'assassinat, le plus abject étant celui de M. Colibri, premier Bourgmestre de la Commune Mususa. Confrontées à cette conflictualité administrative, les autorités urbaines restent largement à prendre de nouvelles dispositions.

2.2. Le conflit entre le maire et le chef du quartier Kitulu

Qualifié de "non-respect de la voix hiérarchique", ce conflit surgi en 2011 concerne le Maire de Ville Mr Hubert Syahetera et le Chef du quartier Kitulu, M. Isaac Visiri. Il est relatif à un dossier centré sur la construction du marché municipal du quartier Kitulu situé en Commune de Mususa et abritant le marché portant le même nom. Ce conflit remonte à un fait apparemment bénin. En effet, le Maire de Ville de Butembo, M. Hubert Syahetera et le Bourgmestre de Mususa, M. Patrick Tsiko avaient appris par

un communiqué diffusé par la Radio Liberté que le Chef de quartier Kitulu allait procéder au lancement des travaux de construction d'un marché. Le communiqué précisait, par ailleurs, que le projet était financé par le député national et ancien ministre des affaires foncières, M. Venant Tshipasa et le ministre de la culture et art, M. Esdras Bahekwa, et que ces hautes personnalités seront présentes aux cérémonies de lancement.

Pour ce faire, le Chef de quartier, sans informer ses autorités hiérarchiques, s'était mis à sensibiliser la population pour accueillir les deux hautes personnalités, en ordonnant aux ménages de la Cellule Potso/Kaluhite de payer chacun un montant équivalant à cinq dollars comme contribution locale à la réalisation du projet. À son tour, le Maire de ville, par son Arrêté n° 3072/VB/017/K.66/2013 du 17 Aout 2013, a aussitôt ordonné la suspension desdits travaux et l'ouverture d'une action disciplinaire à l'endroit du Chef de quartier, suivie d'une suspension à durée indéterminée.

Notons que le Chef de quartier évoque, parmi ses moyens de défense, le prescrit de l'art. 24 de la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces qui, en substance, stipule : « *Le Chef de quartier adresse au Bourgmestre chaque mois un rapport complet sur la situation générale de son quartier dont la copie est adressée au Maire ou à l'Administrateur du Territoire* ». Sur ce, il s'estimait non seulement en ordre d'agir, affirmant mordicus d'avoir réservé copie à l'Administrateur du Territoire mais aussi protégé par cette Loi étant donné qu'ils relèvent tous deux d'une même obédience politique.

En revanche, l'argumentaire du Maire de Ville mettait en avant les prescrits de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 sur les ETD et leur rapports avec l'État et les Provinces, précisément les art. 50, 59 et 60 qui délimitent les attributions du Conseil délibérant, du Collège exécutif et du Bourgmestre au plan communal. Au regard de ces dispositions législatives, les attributions communales couvrent toute initiative locale de développement économique. Pour rétorquer contre les propos du Maire de ville diffusés par la Radio Liberté, le Chef de quartier disait : "*Étant donné qu'il n'existe ni Conseil délibérant, ni Collège exécutif, je ne trouve pas en quoi je suis fautif*". Mais, pour renforcer ses arguments, l'autorité urbaine rappelait au Chef de quartier que l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés d'intérêt urbain relèvent de la compétence du Conseil exécutif urbain (qui n'est sûrement pas mis en place, faute d'application des dispositions législatives ad hoc).

Ce bras de fer entre le Maire de ville et un Chef de quartier s'était soldé par la suspension du second par le premier. Mais, quelques jours plus tard,

le Chef de quartier a été réhabilité dans ses fonctions par le Gouverneur de province, en rappelant au Maire de ville que la charge de sanctionner le Chef de quartier échoit au Bourgmestre, par application de l'article 21 de la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 qui stipule : « *Le Chef de quartier et le Chef de quartier adjoint sont nommés par Arrêté du Bourgmestre délibéré en Collège exécutif communal, parmi les agents de la fonction publique* ». Au demeurant, le Chef de quartier est responsable de l'encadrement administratif de sa population, de l'hygiène et de la salubrité publique. À cet effet, il veille, conformément aux directives et ordres du Bourgmestre, à la bonne marche du Quartier, assure le recensement administratif de la population et assume toute tâche administrative lui confiée par le Bourgmestre.

2.3. Le conflit entre le maire et le bourgmestre de Kimemi

Qualifié d' "insubordination", ce conflit a mis dos à dos M. Sikuli Uvasaka et M. Bwambale Nyime, respectivement Maire de Ville et Bourgmestre de la Commune de Kimemi. Il est relatif à la quotité inhérente à la vente des parcelles. Selon les propos du Maire de ville, M. Bwambale serait malignement parvenu à faire adopter dans ses prévisions budgétaires le paiement local d'une quote-part de 2,5% de valeur, lors de la vente de parcelle dans sa Commune. Or, les prévisions budgétaires de la Mairie ainsi que celles de la Commune Kimemi accordaient concrètement aux deux instances le droit de prélever 2,5% de la valeur de vente de parcelle : la Mairie pour toutes les parcelles de la ville et la Commune pour ses seules parcelles.

Notons, en outre, que la perception de cette quote-part a soulevé un tollé de contestation en termes de "double taxation", qui fut amplifié, de façon unanime, par le Bureau de la coordination de la société civile et les syndicats FEC et FENAPEC, par les mouvements citoyens LUCHA et FILIMBI, y compris les groupes de pression : Parlement debout de Furu, Véranda Mutsanga et Jeunes patriotes. Les dénonciations formulées par les uns et les autres furent vulgarisées par radiodiffusion et à travers des memoranda adressés à la fois au Maire de Ville et au Bourgmestre. Exaspéré par cet état des choses, celui-là a voulu contraindre celui-ci d'arrêter la perception de ladite taxe qui ne serait, selon lui, réservée qu'à la Mairie. Il va de soi que le Bourgmestre ne pouvait abdiquer ; au contraire, il s'était farouchement opposé à la décision municipale, brandissant l'autonomie de gestion de sa Commune ayant, au titre d'ETD, le droit de disposer d'un budget signé et autorisé d'exécution par la Province. Le Maire de ville, par l'Arrêté urbain n°3072/VB/017/K66/2013 du 17 Aout 2023, a sanctionné cette

désobéissance par la suspension du Bourgmestre pour une durée indéterminée avec privation de tout avantage.

Toutefois, le Bourgmestre incriminé ne s'imaginait nullement, eu égard de son appartenance au PPRD alors parti au pouvoir, qu'il pouvait faire l'objet d'une telle mesure disciplinaire. Par obstination politique, il refusait non seulement de répondre aux griefs de l'action disciplinaire ouverte à sa charge, mais aussi d'obtempérer à l'arrêté précité. Face à cette cacophonie politico-administrative, la Police nationale a dû intervenir pour contraindre le Bourgmestre indocile à l'obéissance envers le Maire de ville et au respect de la décision prise.

D'une part, rappelons que la Maire de ville ne cessait, dans sa correspondance, de se plaindre d'une telle attitude d'insubordination qu'affichait le Bourgmestre au nom des principes d'autonomie de gestion et de libre administration des ETD. Cette insubordination s'est notamment manifestée par l'organisation délibérée des séances de parade parallèlement à celles de la Mairie, lesquelles séances consistent en une cérémonie de montée officielle des couleurs nationales et se terminent par des communications importantes que l'Autorité adresse aux différents agents et chefs de services.

D'autre part, le Maire de ville faisait également mention d'une plainte déposée aux Parquets militaire et civil contre la Police nationale et les partis de l'opposition pour avoir organisé, le samedi 13 Septembre 2017, une marche contre la révision constitutionnelle. Les altercations entre les forces de l'ordre et les partisans des partis politiques de l'opposition eurent, comme point de chute, le restaurant "Holiday Park" où le Bourgmestre présidait la cérémonie civile d'un mariage délocalisé. Perturbé par des jets lacrymogènes lancés par les forces de l'ordre, le Bourgmestre avait porté plainte, le lendemain, à l'Auditorat en exigeant la répression des coupables.

Notons, du reste, que le dénouement de ce différend fut en défaveur du Bourgmestre. En effet, par son message Okapi, le Gouverneur de province a revigoré le Maire de ville dans ses attributions hiérarchiques et vivement exhorté le Bourgmestre à l'obéissance hiérarchique malgré les principes d'autonomie administrative et de libre gestion des ETD.

2.4. Le conflit entre la ville et les communes

Le législateur attribue, par l'art. 41 de la loi organique sur la décentralisation, la compétence d'Officier de l'État civil, notamment au Maire de Ville et au Bourgmestre. Mettant en profit cette opportunité législative, l'Hôtel de ville de Butembo s'est engagé dans la voie de maximiser ses recettes, notamment dans le secteur de célébration des

mariages. En l'espace de deux semaines 42 mariages ont été célébrés à la mairie, totalisant un montant de 4200 dollars comme entré en caisse (registre des mariages, Bureau de l'état civil/Hôtel de Ville de Butembo, décembre 2019). Pour ce faire, il a sensibilisé la population urbaine en âge de se marier par des communiqués radiodiffusés et demandé officiellement aux couples en situation irrégulière de solliciter ses services à cet effet, moyennant un paiement promotionnel. Le cas des militaires ayant saisi le Maire de ville, par une demande écrite dans le but de négocier le paiement de 30\$ au lieu de 100\$, et de régulariser leur situation matrimoniale reste emblématique.

Indiquons, en passant, que le bâtiment abritant l'Hôtel de ville de Butembo est doté de plusieurs qualités architecturales hors concurrence au niveau de la Province, et que le Chef de l'État, M. Joseph Kabila l'a reconnu, lors de sa visite en 2010, comme le meilleur Hôtel de ville au plan national. Auréolé de cette réputation, il attire des administrés en âge de se marier et active l'émerveillement de la population de Butembo. Dans cette perspective, la quasi-totalité de ceux qui désiraient se marier sollicitaient aisément ses services, au point que les autorités communales ont dénoncé une concurrence déloyale. En effet, au regard de la nomenclature des taxes reconnues aux ETD, la Mairie en dispose de plus qu'une Commune, son champ de leur perception étant naturellement plus vaste (nomenclature des taxes perçues en Vile de Butembo, années 2018, 2019, 2020). Or, pendant que sévissaient les épidémies d'Ébola et Covid-19, les difficultés de recourir à la taxation ordinaire se sont accrues et la possibilité exclusive de survie pour ces entités était de recourir aux frais de célébration et d'enregistrement des mariages. Moralité, au regard des statistiques des mariages célébrés, il s'avérait sans équivoques que l'Hôtel de ville s'attirait le gros lot au détriment des Communes.

Il revenait alors aux Communes de repenser leur survie et de réagir, en adressant au Maire de ville une série de revendications pour qu'il puisse surseoir la perception de ces frais. Face à la fin de non-recevoir de leurs revendications, les Bourgmestres se sont coalisés pour qualifier l'attitude de la Mairie d'"abus de pouvoir" et ils ont lancé une campagne d'incivisme fiscal, en dissuadant leurs contribuables de s'acquitter des taxes urbaines. Cette campagne antifiscale délicatement distillée dans chaque Commune a été petit à petit adoptée.

Le bras de fer ainsi déclenché a atteint son paroxysme lorsque les quatre Bourgmestres ont décidé de boycotter systématiquement les réunions du Comité Urbain de Sécurité. L'impasse de gouvernance urbaine qu'il a générée marquera notamment l'arrêt des travaux de construction du pont

Vichai/Marché des chèvres ; initiés dans le cadre de partenariat entre Mairie et Communes, sur base des contributions combinées. Au final, celles-ci se sont désengagées vis-à-vis de leurs différentes charges, y compris la contribution à l'achat du carburant des patrouilleurs. Bref, la situation devint aussi intenable qu'il était urgent de trouver une solution.

À ce stade, le Maire de ville s'est rétracté et a demandé aux Bourgmestres de proposer des pistes de solution susceptibles de rétablir chaque Entité dans le droit de profiter de ladite taxe. Après certaines rencontres formelles et informelles, les compromis ci-dessous furent retenus : *Primo*, la perception de cette taxe sera conforme à certaines modalités. Ainsi, l'Hôtel de ville célébrera les mariages entre étrangers ou entre étrangers et nationaux ; et vice-versa. *Secundo*, le mariage entre nationaux pourra, sur demande des dignitaires de la ville, être célébré à l'Hôtel de ville, moyennant un montant un peu plus cher qu'exigé. *Tertio*, le Maire de ville autorisera à chaque Bourgmestre, de se déplacer et célébrer, à l'Hôtel de ville, tout mariage dûment enregistré au niveau communal, afin de réduire les demandes importunes de certains dignitaires, tous les autres cas sont référés à la Commune suivant la perspective de profiter de cette taxe qui constitue, du reste, la plus importante au niveau communal.

3. Conclusion

Dans cette étude consacrée à l'intelligence du climat de conflictualité administrative en ville de Butembo, nous avons ciblé la thématique des conflits fonciers. En rapport avec la question débattue, il s'est avéré que cette conflictualité foncière s'alimente à deux principales sources : le cumul des systèmes administratifs et la persistance des pesanteurs coutumières. En ville de Butembo, en effet, les quartiers sont des circonscriptions déconcentrées et doivent, par conséquent, être gérés conformément aux dispositions de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces, alors que la Ville et les Communes sont des entités territoriales décentralisées au profit desquelles les principes d'autonomie administrative et de libre gestion sont définis par la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

En rapport avec le chevauchement des systèmes administratifs (décentralisation et déconcentration), l'analyse du conflit entre le Maire de ville et le Chef du quartier Kitulu a mis en exergue des mésententes substantiellement cognitives : Contrairement au premier qui, s'estimant

maladroitement autorité hiérarchique du Chef de quartier, se réfère à la Loi organique ad hoc, le second se réfère adroitement à la loi organique ad hoc, en prenant l'option de réserver copie de sa gestion publique à l'Administrateur du territoire.

Par ailleurs, s'il nous est concédé de retenir que la conflictualité entre le Maire de ville et le Bourgmestre au sujet des taxes parcellaires relève de la gabegie politique, la conflictualité entre l'Hôtel de ville et toutes les Communes relative à la présidence des cérémonies civiles du mariage relève du fait que le législateur attribue le privilège d'Officier de l'État civil conjointement au Maire de ville et aux Bourgmestres alors qu'il reste possible de départager les deux camps en définissant la présidence des cérémonies civiles de mariage comme une matière communale exclusive.

S'il est vrai, en définitive, que l'application lucide de ces dispositions législatives peut contribuer à réduire le taux de conflictualité administrative urbaine à Butembo, il reste moins évident que les prétendants héritiers coutumiers soient disposés à accepter la différence entre les terres rurales soumises à la redevance et les terres urbaines soumises à l'impôt foncier. Il reste donc que le pouvoir public doit renforcer la modernisation de l'administration urbaine.

4. Bibliographie

Arrêté N° 3072/VB/017/K.66/2013 Du 17 août 2013 portant suspension des fonctions des fonctions d'un agent de carrière des services publics de l'État à la commune Kimemi.

Constitution de Luluabourg, Moniteur Congolais, 1er août 1964.

Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les Provinces, Journal officiel, numéro spécial du 10 octobre 2008.

Loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, <https://www.Leganet.cd>.

Ordonnance n° 020/016 du 27 mars 2020 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la république et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement, <https://www.Leganet.cd>.

Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, Journal officiel, numéro spécial du 1^{er} décembre 2004.

- BENILLOUCHE M., e. a., *La doctrine et les méthodes d'interprétation*, 2022.
- BACHELET, M., *Système foncier et réformes agraires en Afrique noire*, 1968.
- CLASTRE, P., *La Société contre l'Etat*, Gallimard, Paris, 2011.
- COURS-DE-DROIT.NET, *L'interprétation juridique de la règle de droit par le juge*, septembre 2019.
- De BRUYNE, P., et alii, *Dynamique de la recherche en sciences sociales*, Paris, PUF., 1974.
- ESISO, A.A., *Syllabus du cours de Méthodes de recherche en sciences sociales (A l'usage des étudiants de 2^e Graduat en Sociologie et Anthropologies et de 3^e Graduat en Sciences Sociales, Politiques et Administratives)*, F.S.S.A.P., UNIKIS, 1^{ère} éd., juin 1996.
- GRAWITZ, M., *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1974.
- LAFFONT, R., *Livre de Vie*, Armand Colin, Paris, 1975.
- LIVE-RIVE K. P., *Le droit foncier Nande dans l'évolution du régime foncier congolais*, Tome I, PUG-CRIG, 2015.
- LIVE-RIVE K., P., *Le régime foncier chez le Nande*, Kinshasa 1971.
- PAUWELS, M, J., *Répertoire du droit coutumier congolais*, 1954-1967, Kinshasa, 1970.
- Karl Marx et Friedrich Engels, *Œuvres choisies*, 1955.