

Académie royale
des
Sciences d'Outre-Mer

CLASSE DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES

Mémoires in-8°. Nouvelle série.
Tome XXV, fasc. 1.

Koninklijke Academie
voor
Overzeese Wetenschappen

KLASSE VOOR MORELE EN
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.
Boek XXV, aflev. 1.

Les finances communales et urbaines au Congo belge

PAR

Albert PARISIS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE



Rue de Livourne, 80A,
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,
BRUSSEL 5

1960

PRIX :
PRIJS: F 150

**Les finances communales
et urbaines au Congo belge**

PAR

Albert PARISIS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Les communes rurales
et urbaines du Congo belge

Mémoire présenté à la séance du 16 novembre 1959.
Rapporteurs : MM. N. LAUDE et P. ORBAN.

Les finances communales et urbaines au Congo belge

INTRODUCTION

Du 30 novembre 1958 au 17 janvier 1959, nous avons pu accomplir un voyage d'études au Congo belge, où nous étions envoyé par la Commission du Patrimoine de l'Université de Liège. Nous devons également remercier la SABENA de son gracieux concours.

Ce voyage avait pour but l'étude des aspects budgétaire et financier du décret sur les villes du 26 mars 1957. Nos lieux de séjour étaient de la sorte nettement circonscrits par l'objet de l'étude : celui des villes visées par le décret. Aussi, avons-nous séjourné à Léopoldville, à Coquilhatville, à Luluabourg, à Elisabethville, à Jadotville, à Kolwezi (future 8^e ville), à Bukavu et à Stanleyville.

Désireux de consacrer chaque précieuse journée à notre mission scientifique, nous nous sommes efforcés de multiplier les occasions de contact humain, dans ces différents lieux de séjour.

Le phénomène financier étant spécifiquement un phénomène mental, il fallait que nous nous rendions compte des possibilités d'application du décret en les étudiant à travers les mentalités de nos interlocuteurs. C'est pourquoi, nous nous sommes efforcés de rendre visite aux autorités responsables, tant du Gouvernement général que des Gouvernements de province, aux autorités administratives, bourgmestres et chefs indigènes.

Nous avons pu également assister à la préparation de certaines consultations électorales et au déroulement de ces consultations, ainsi qu'à des séances de conseil de ville, et à l'assemblée de la circonscription indigène de la Ngueba.

Au cours de notre séjour au Congo, des événements graves se sont déroulés à Léopoldville. Ils n'ont pu entamer notre admiration à l'égard de l'œuvre accomplie dans les différentes provinces, pas plus que notre affection à l'égard des populations noires et blanches. L'hospitalité des uns et des autres est proverbiale.

Ces événements graves ont mis en relief la nécessité d'une évolution politique plus rapide, dont les villes constituent un instrument et dont les circonscriptions indigènes en constituent un autre.

Le décret du 26 mars 1957 a fait l'objet d'un remaniement profond, tant sous la forme de l'avant-projet rédigé par l'Administration que sous forme du projet tel qu'il est sorti des délibérations successives des Conseils de province (mars 1959), du Conseil de Gouvernement (juillet 1959) et du Conseil de législation (septembre 1959).

Ce décret doit permettre une décentralisation plus grande en même temps qu'une initiation progressive à la gestion des affaires publiques par les populations locales, tout en renforçant leur esprit de communauté.

La gestion politique est toujours conditionnée et sanctionnée par la gestion financière et le cadre budgétaire qui enserme et régularise celle-ci.

Comme on le verra plus avant, la part de prélèvement sur ressources locales restera longtemps modeste dans un état de structure agricole. Il n'empêche que la gestion des services alimentée par un subside d'équilibre accordé par le pouvoir central, constitue une école fondamentale de développement politique.

La présente étude comparera constamment l'ancien décret du 26 mars 1957 et le nouveau décret du 13 octobre 1959, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1960. Il ne faudra jamais perdre de vue que, dans une matière en constante évolution, la présente étude est publiée au moment où les arrêtés d'exécution du nouveau décret ne sont pas encore connus.

Toute enquête peut être présentée sous un schéma classique :

- Quel but a-t-on poursuivi ?
- Quels moyens a-t-on utilisés ?
- Quelle méthode a-t-on adoptée ?

C'est ce schéma qui sera suivi.

Nous désirons exprimer toute notre reconnaissance aux membres de l'Administration dont le précieux concours nous a grandement facilité la tâche.

A tous les échelons de la hiérarchie et dans chacune des six provinces du Congo, nous avons rencontré à la fois la compétence et le dévouement.

Nous sommes heureux de rendre hommage à une Administration. Dans le passé, on a beaucoup demandé à ses membres. Dans l'avenir, de multiples qualités doivent demeurer son apanage : intelligence, cœur, sang-froid, patience, compétence. Il nous est agréable de souligner à quel point les membres de cette Administration du Congo belge possèdent ces différentes qualités. De multiples contacts personnels, des conversations prolongées, des expériences ont pu nous en convaincre.

Nous remercions vivement la Commission du Patrimoine de nous avoir donné le moyen d'effectuer pareille étude. Celle-ci nous a placé au contact d'une grande œuvre, et nous avons été heureux de constater à quel point l'Université de Liège est associée à cette œuvre.

Nous remercions non moins vivement l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, qui a bien voulu assurer la publication de cette étude, ainsi que M. N. LAUDE, membre éminent du Conseil de Législation qui nous a prodigué encouragements et conseils.

Les précédents.

A Léopoldville, une seule circonscription urbaine groupait côte à côte les Blancs et les Noirs. Il n'existait pas de territoire formant une subdivision administrative propre et composant, comme à Luluabourg par exemple, une circonscription urbaine (Blancs) et un ou plusieurs centres extra-coutumiers (Noirs), mais deux administrateurs territoriaux agissant sous les ordres d'un commissaire de district dirigeaient respectivement la population blanche et la population noire, cette dernière par l'intermédiaire de chefs de quartier.

Le fonds d'avance pour la construction était géré par la circonscription urbaine.

A Élisabethville (dont le nom apparaît pour la première fois en 1909) ⁽¹⁾, le territoire de la circonscription urbaine ne comprenait exactement que le territoire occupé par les Blancs, territoire qui allait coïncider avec la commune blanche d'Élisabethville à partir du 1^{er} janvier 1958. Y étaient accolés : un centre extra-

(1) D'après F. GRÉVISSE : Le centre extra-coutumier d'Élisabethville (CEPSI, 1951).

coutumier divisé en 3 parties, qui deviendront autant de communes noires, trois centres ruraux et un territoire très vaste appelé zone annexe depuis 1927.

A Jadotville, un centre de circonscription urbaine, future commune blanche, était flanqué d'une part d'un centre extra-coutumier, qui deviendra la commune noire de Kikula, d'autre part d'une zone annexe appelée zone de surveillance (pour justifier les mesures de police).

Ainsi, dans un passé récent, à Élisabethville et à Jadotville, la circonscription urbaine et le centre extra-coutumier, noyaux respectifs des futures communes noires et blanches, avaient une personnalité différente, tandis qu'à Léopoldville les territoires occupés par les Blancs et par les Noirs étaient confondus en une seule entité administrative.

Il faut cependant signaler que depuis le 1^{er} juillet 1956, le centre extra-coutumier d'Élisabethville avait été incorporé à la circonscription urbaine.

Cette différence de statut primitif entraînera des conséquences d'ordre financier.

A Léopoldville, après le 1^{er} janvier 1958, le fonds d'avance des constructions continuera à être géré d'une façon spéciale en ce sens que les remboursements des prêts effectués par les indigènes ne seront pas portés en recettes au profit de l'administration centrale, mais rentreront en recettes à la ville qui les utilisera immédiatement pour de nouveaux prêts.

Élisabethville et Jadotville, avant le 1^{er} janvier 1958, ne possédaient ensemble qu'un seul et même fonctionnaire qui, avec le titre de conseiller financier, établissait les deux budgets, les surveillait et conseillait sans s'occuper du centre extra-coutumier.

Le budget de la ville de Jadotville comportait dans ses dépenses d'administration générale (ex-chap. I, devenu chap. IV) un agent des impôts, qui constituait en fait une unité supplémentaire pour le service provincial des impôts en compensation des prestations effectuées par ce service pour compte des deux villes du Katanga.

Les budgets des trois circonscriptions urbaines figuraient à titre de renseignements en annexe au document budgétaire du Congo, déposé chaque année sur le bureau des Chambres.

Quant aux inconvénients engendrés par les deux systèmes, le rapport du Conseil colonial s'exprime comme suit :

« Le système d'administration unique en application à Léopoldville laissait pratiquement les agglomérations africaines dans l'incorporation, tandis que celui de la dualité (ville-centre extra-coutumier) en vigueur à Elisabethville, suscitait des complications administratives toujours plus nombreuses ».

Le législateur.

Quelle allait être l'inspiration fondamentale du nouveau décret ?

Il faut souligner que seul le législateur ordinaire du Congo intervenait, le temps faisant défaut pour consulter le Parlement. (Rapport du Conseil colonial, *B. O. C. B.*, 1^{er} avril 1957, pp. 750 et ss.).

Il en résulte que l'influence administrative dans l'élaboration risque d'être très forte et que des fonctionnaires désireux d'écarter les aléas des jeux politiques, présenteront des textes d'une trop grande rigidité.

Cela se vit-il lors du premier feu auquel fut soumis le premier projet de décret en 1948, au Conseil du Gouvernement ?

On peut se le demander.

Car le système d'administration unique fut adopté par un vote majoritaire après avoir été combattu âprement.

Mais les partisans de ce système voyaient-ils une solution de facilité dans l'exercice du pouvoir ou au contraire voulaient-ils assurer une meilleure promotion des Noirs ?

Sont-ce les partisans de la dualité (battus) qui préféraient séparer cités noires et cités blanches pour des raisons administratives ? En tout cas, la marque de l'administration apparaît dans la suite : lorsqu'une Commission désignée en 1954 par le Conseil colonial fait rapport, cette Commission adopte le système de désignation d'agents du personnel de l'administration d'Afrique pour remplir les fonctions de chef de quartier, alors qu'il était prévu de nommer des chefs choisis parmi la population locale compte tenu des préférences des habitants.

L'influence de l'administration dans l'élaboration du décret ne peut davantage être niée lorsqu'on examine la tutelle administrative et financière. Aussi « la timidité et les tendances qui ont prévalu au Conseil du Gouvernement » ont-elles fait l'objet de regrets de la part de plusieurs membres du Conseil colonial.

Unité administrative et parité de fait entre les populations.

La division de la ville en deux cités a été rejetée en vertu de deux ordres de reproche formulés par la Commission du Conseil colonial en 1955 :

1) Elle entraîne une composition paritaire de droit du Conseil de Ville et par là accroît la complexité de la structure et alourdit le fonctionnement ;

2) Elle cristallise la division actuelle des agglomérations en ville européenne et ville indigène en risquant de contrarier leur progression.

Toutefois, le principe de l'unité urbaine une fois adopté, un correctif important lui a été accolé.

Une parité de fait fut substituée à la parité de droit au sein du Conseil de Ville, par analogie avec la composition des Conseils de Province et du Conseil de Gouvernement, à savoir :

La combinaison d'une représentation géographique des collectivités et d'une représentation des intérêts, complétée par la présence de membres de droit et la désignation de notables.

Cette parité de fait est nécessaire, dit le rapporteur, pour « assurer l'équilibre entre les deux groupes de population ».

Deux difficultés.

Soulignons que le décret entraîne un transfert de pouvoirs pour lequel un obstacle administratif devait être écarté.

En effet, la Charte coloniale fait obstacle à l'érection des villes, car elle interdit tout transfert de pouvoirs à une autorité qui n'est pas hiérarchiquement subordonnée au pouvoir central.

Or, incontestablement, un transfert de pouvoirs administratifs s'opère du pouvoir central dans les mains des pouvoirs locaux. Certains premiers bourgmestres l'ont bien compris et recherchent toutes les occasions d'affirmer l'autonomie communale à l'échelon urbain.

La loi budgétaire du 10 juillet 1957 en son article 13 a levé l'obstacle en autorisant la création des villes :

« Les institutions urbaines et régionales établies par décret, ont, dans les conditions et limites fixées par le décret, le droit d'établir des impôts, de contracter des emprunts, de décider des travaux et, en général, de régler tout ce qui est d'intérêt urbain ou régional ».

Soulignons également qu'il ne faut pas voir dans le statut des villes une cession politique de pouvoirs.

Comme, pour la première fois, les pouvoirs locaux sont gérés par des Noirs, un examen superficiel du statut risque de laisser accaparer l'attention par l'aspect politique de la question. L'attribution de pouvoirs politiques à des Noirs n'est qu'un corollaire accessoire, l'acte principal étant constitué par l'apparition au Congo d'organes administratifs décentralisés gérés par des Blancs ou par des Noirs.

PREMIERE PARTIE

LE BUT DE L'ORGANISATION DES VILLES ET COMMUNES

(Décrets du 26 mars 1957 et du 13 octobre 1959).

I. Le double but essentiel.

Lors de la session du Conseil colonial, le Ministre-Président déclara :

« Notre politique coloniale en ce domaine est basée sur la conception qu'il faut commencer la formation politico-administrative des indigènes par le bas et qu'il faut ensuite édifier progressivement le Congo politique ».

Cette intervention s'inscrivit dans une réponse au regret formulé par un membre, de ne pas voir le Parlement saisi du projet de décret.

Cette intervention du Ministre ne peut être considérée comme exhaustive, car, en réalité, le but poursuivi par le décret du 26 mars 1957 est double :

- Il s'agit de donner aux Blancs comme aux Noirs l'occasion de s'initier à la gestion directe des intérêts locaux ;
- Il s'agit d'assurer une décentralisation du pouvoir.

Seul le second but sera repris dans les commentaires officiels du décret :

« Dans tout État moderne, le territoire est divisé en circonscriptions administratives ayant à leur tête des autorités régionales ou locales, pour la raison qu'il n'est pas possible de gouverner jusque dans les détails à partir d'une lointaine capitale ». (I, 1).

Nous devons retenir également que l'aspect financier de la création des villes et communes n'est pas prédominant.

II. Il ne s'agit pas d'une manœuvre hypocrite.

Il est important de démentir formellement dès le début de cette étude, une sorte de préoccupation égoïste qu'aurait eu à l'origine le Gouvernement général. Celui-ci n'a pas cherché à rejeter sur les épaules des citadins le fardeau d'une fiscalité. Ce n'est qu'au cours des premiers mois d'application du statut qu'est née dans l'esprit de certains fonctionnaires une idée de profit pour l'Administration centrale. Celle-ci ne pourrait-elle par le biais du statut des villes trouver une aide financière et une nouvelle source de fiscalité pour suppléer aux différentes subventions que le fonctionnement du statut impose au pouvoir central, en faveur des villes ? Cette idée n'a reçu ni audience, ni consécration.

Par contre, on peut dire que le pouvoir central pratiquera constamment la même politique financière à l'égard des villes et des circonscriptions indigènes, que l'on ne veut à aucun prix défavoriser.

L'existence d'un fonds de réserve important dans les trois plus anciennes villes ⁽¹⁾ risque d'entraîner cette conviction que les villes sont favorisées, car l'ensemble des fonds de réserves des circonscriptions indigènes ne dépasse pas actuellement une centaine de millions.

III. Il ne s'agissait pas à l'origine d'établir l'autonomie communale.

Si nous bornions notre examen au décret du 26 mars 1957, nous pourrions dire que la décentralisation, but du statut des villes, ne se confond pas avec l'autonomie communale, principe fondamental de la Constitution belge.

L'analyse du mode d'existence des villes, la répartition des pouvoirs entre deux échelons de commandement, ainsi que la lecture de certains passages du commentaire officiel le démontrent.

Son mode d'existence tout d'abord.

(1) Au 1^{er} janvier 1959 : Léopoldville : 150 millions. — Elisabethville, 88 millions. — Jadotville, 29 millions.

Dans le système du décret du 26 mars 1957, si le Gouverneur général constituait en « ville » toute agglomération dont l'importance le justifiait (article I) la même autorité pouvait supprimer une ville... et passer outre à l'avis contraire du Conseil par ordonnance motivée (art. 83).

La ville qui reçoit « la personnalité civile » reste donc une création artificielle. Son existence reste subordonnée à l'agrément du pouvoir central.

Dans le nouveau décret, les articles 5, 6, 7 et 8 permettent :

- Au Gouverneur général de supprimer une ville ;
- Au Conseil de province de supprimer une commune.

De plus, une répartition des pouvoirs se fait entre diverses autorités qui sont inconnues dans le statut communal belge.

A l'origine des études entreprises pour la rédaction du statut urbain congolais en 1948, les initiateurs n'avaient pas prévu l'existence de deux échelons, à savoir la commune englobée dans la ville.

C'est à la demande des élites noires que le système fut imaginé pour permettre de donner aux communes et à leur dirigeants des budgets et des pouvoirs séparés, car de simples conseils de quartiers, disait-on, ne donnaient pas aux Noirs l'occasion de s'épanouir par l'exercice d'un pouvoir d'intérêt local.

Cette conception a abouti à répartir les pouvoirs entre le premier bourgmestre qui dirige la ville et les bourgmestres qui dirigent les communes, entre le Conseil de Ville et les Conseils communaux. Ceci permet de conclure que l'autonomie de la commune n'est pas le but initialement poursuivi par le législateur. Selon le décret du 26 mars 1957, le premier bourgmestre est chargé de l'exécution dans la ville des lois et des règlements d'administration générale soit par voie d'arrêtés qu'il prend en vertu de la loi, soit en prêtant son concours au Gouvernement pour l'exécution de celle-ci (art. 9, al. 1 et 2).

En outre, le premier bourgmestre exerce la tutelle des communes ainsi que les pouvoirs et attributions de commissaire de district et d'administrateur de territoire (art. 10). Il est le chef de la police (art. 26), il répartit entre la ville et les communes intéressées le produit d'impôts et centimes additionnels perçus dans les communes (art. 59, al. 3), il décide du transfert d'une

voie de voirie urbaine à une voirie d'intérêt local ou vice-versa avec l'assentiment du Conseil de Ville (art. 52).

Le bourgmestre de commune exerce les attributions qui sont déterminées par le Gouverneur général ou déléguées par le premier bourgmestre (art. 11).

Quant au Conseil de Ville et au Conseil communal, tous deux peuvent prendre certaines initiatives, telles que la création de taxes (art. 30 et 36). Ils interviennent obligatoirement pour donner leur accord à diverses dispositions :

Acte de disposition du domaine (art. 40 et 41) ;

Acquisition de territoires provenant de tiers (art. 45) ;

Opérations relatives à la voirie (art. 52) ;

Autorisation d'emprunter (art. 61).

Déjà, à propos de ce dernier point, il faut remarquer que l'autorisation d'emprunter pour le compte de la commune est soumise à l'approbation de 2 échelons successifs, Conseil communal et Conseil de Ville.

De plus, le Conseil de Ville répartit à son tour le produit des taxes urbaines perçues dans les communes (art. 31).

Ce partage d'attributions, fortement enserré par le maintien constant d'une autorité de tutelle intégrée au sein même de la ville, apporte un poids supplémentaire à cette conclusion que l'autonomie communale n'a pas été un objectif poursuivi par le décret du 26 mars 1957. La texture actuelle du budget le confirme ainsi qu'il sera démontré plus loin. Disons dès maintenant que l'analyse du chapitre IV du budget urbain révèle que les villes sont chargées d'une mission administrative et technique. Or, cette double mission ressortit normalement à l'administration centrale.

Le commentaire officiel du décret publié par la Direction des Affaires politiques du Gouvernement général nous apporterait un argument supplémentaire si besoin était (1).

(1) Les renvois à ce commentaire sont figurés par deux chiffres, l'un romain, l'autre arabe.

Le commentaire officiel a marqué les esprits, comme nous le révèle la lecture d'un arrêté du Gouverneur de la province du Katanga.

Élisabethville refusait de payer une facture d'entretien du réseau urbain d'éclairage public présentée par la Compagnie SOGELEC en invoquant les termes d'une convention conclue antérieurement au 1^{er} janvier 1958. C'est la Colonie

On y lit :

« Les villes ou les communes sont des organes de l'État créés de haut par l'État, pour gérer dans l'intérêt de l'État, mais sur le plan local des questions d'intérêt directement ou indirectement local.

» Elles sont un procédé d'administration choisi par l'État pour les avantages qu'il représente et doivent fonctionner dans le cadre de l'administration générale de l'État » (IV, 9).

(le pouvoir central) qui a conclu la convention avec SOGELEC. C'est elle qui, en termes exprès, est désignée, dans cette convention, comme devant supporter la dépense. La ville ne peut pas se voir imposer une dépense prévue par une convention où elle n'est pas expressément visée.

L'arrêté du Gouverneur donna tort à la ville en ces termes : « Considérant que » si le Gouvernement a octroyé une concession à la Société SOGELEC et que si » dans la convention, le Gouvernement a pris à sa charge certaines dépenses » relatives à l'entretien du réseau public d'éclairage, il n'a pas pour autant » renoncé à la possibilité de faire supporter ces dépenses par les organes décentralisés du Gouvernement qui profitent de l'installation d'éclairage public, » pour laquelle les frais d'entretien sont dus ; qu'il paraît évident que l'installation d'éclairage de la ville d'Élisabethville profite aux habitants de cette » ville et qu'il est logique que celle-ci supporte les frais d'entretien de cette » installation ; qu'au surplus, la ville d'Élisabethville a, jusqu'à présent, toujours » payé cet entretien ;

» Considérant qu'il échet d'examiner pourtant si le décret organique des » Villes permet au Gouvernement d'imposer la dépense en question à la ville » d'Élisabethville ;

» Considérant que l'article 68 du décret du 26 mars 1957 accorde au Gouverneur de Province le pouvoir d'arrêter les chapitres I, II et III du budget » des Villes ;

» Considérant que si le décret précité ne prévoit pas de disposition analogue » à l'article 131 de la loi communale belge qui impose certaines dépenses aux » communes, on ne peut cependant en tirer argument pour conclure *a contrario* » qu'aucune dépense ne peut être imposée aux villes congolaises ; qu'en effet, » un organe décentralisé de l'État fait toujours partie de l'État qui conserve la » haute direction de cet organe et qui reste responsable de sa bonne gestion ; » que l'État n'abandonne, dès lors, dans la loi organique des services décentralisés » que des pouvoirs limitativement déterminés ;

» Considérant que, par conséquent, l'article 131 de la loi communale doit » être interprété en ce sens qu'il abandonne aux communes le pouvoir de fixer » les dépenses facultatives (disposition de principe implicite), mais qu'il réserve » à l'État le pouvoir d'imposer les dépenses prévues par la loi (dérogation explicite en principe) ;

» Considérant qu'en ne reprenant pas dans le décret du 26 mars 1957 de disposition analogue à l'article 131 de la loi communale, le législateur a renoncé à » instituer en faveur des villes congolaises le principe des dépenses facultatives » et qu'il a, par l'article 68 dudit décret, délégué au Gouverneur le pouvoir » de fixer en deuxième instance les chapitres du budget qui y sont déterminés et, » partant, le pouvoir d'inclure dans ces chapitres les dépenses qui sont d'intérêt » urbain ».

Pareil texte écarte toute possibilité d'autonomie communale ou urbaine.

Cet argument ne paraît pas indispensable, d'autant plus que ce commentaire ne devait pas résister à la pression des faits.

Le parallélisme entre l'ancien et le nouveau décret envisagé *sub* IX, le démontrera.

IV. Mais le désir de l'autonomie communale germe irrémisiblement.

L'évolution des faits et des idées entraîne fatalement les institutions à se transformer pour ne pas se dégrader.

Le facteur le plus vivant de cette transformation est la pensée et l'action des fonctionnaires placés à la tête des villes « circonscriptions administratives distinctes qui font partie de la province », art. 1 du décret du 26 mars 1957.

Il était évident que la réussite d'abord, l'orientation ensuite, des villes dépendraient de la personnalité de leurs nouveaux chefs. Ni le décret, ni les ordonnances ultérieures ne peuvent empêcher que chaque ville n'ait sa caractéristique et que dans l'ensemble le jeu des institutions n'aboutisse à promouvoir soit l'autonomie communale au stade urbain, soit l'autonomie communale à l'échelon de la commune et à réduire de plus en plus le rôle du premier bourgmestre à celui d'un commissaire d'arrondissement armé d'un pouvoir de tutelle.

Les mêmes lois d'évolution affectent la structure budgétaire de la ville. On sent manifestement que les dépenses du chap. 4 (services généraux) glisseront peu à peu vers le chap. 1 (services urbains).

Par cette évolution de la structure budgétaire, par cette transformation de tous les services généraux en services spécifiquement urbains, par l'adoption probable d'une ristourne sur les impôts généraux du Congo au profit des villes en lieu et place d'un subside du pouvoir central, les esprits aspireront au concept d'une autonomie financière qui s'imposera un jour comme but de la réforme alors que ses initiateurs n'y songeaient pas.

Comme nous le rappellerons plus loin, cette tendance à l'autonomie se fait jour aux deux degrés de l'échelle urbaine, à la ville et à la commune.

Dès lors, l'étude du financement des villes et des communes doit se subdiviser de la façon suivante :

En premier lieu, la description minutieuse des moyens et des méthodes utilisés pour que vivent et soient administrées villes et communes (Tel sera l'objet des 2^e, 3^e et 4^e parties).

En second lieu, les possibilités de réaliser un financement autonome des villes et des communes. Ce sera l'objet de la 6^e partie.

V. Le coût financier.

D'autres questions se posent dès que le but du statut est précisé. La question principale réside dans l'appréciation du coût de la réforme. Il faudra examiner si la structure des villes à 2 échelons constitue un mode adéquat, d'un coût supportable pour les villes déjà créées, ensuite pour de plus petites villes.

A première vue, il semble que l'évolution administrative du Congo se poursuit en un mouvement opposé à celui des communes belges.

En Belgique, le cadre de la loi communale, suffisant pour de petites communes, est devenu un carcan pour les grandes villes.

Au Congo, le cadre du décret du 26 mars 1957 adapté à de grosses agglomérations s'est révélé trop lourd pour les petites communes.

VI. Diversité entre les villes.

Quand on établit une comparaison entre les sept villes existantes au 1^{er} janvier 1959, on s'aperçoit tout de suite que leur financement pose des problèmes très différents d'une ville à l'autre. Tout d'abord, les trois plus anciennes villes, Léopoldville, Élisabethville et Jadotville créées par l'ordonnance n° 12/298 du 29.9.57, semblent avoir joui de plus grandes facilités que les quatre villes de création plus récente.

Nous reviendrons sur ce point en analysant les moyens p. 22 et suivantes. Indépendamment de l'époque et des modes de calcul utilisés lors de la création des premières villes, certaines cités comme Élisabethville jouissent d'un avantage incontestable, puisqu'elles possèdent sur leur assiette territoriale le siège de grosses sociétés minières.

VII. Parallélisme entre les deux décrets urbain et rural.

La publication d'un décret sur les circonscriptions indigènes, le 10 mai 1957, entraîne nécessairement l'étude d'une comparaison entre les statuts urbain et rural, la recherche d'une uniformisation dans toute la mesure du possible et le souhait qu'une direction des affaires urbaines et rurales soit créée au sein des services généraux du Congo belge ⁽¹⁾.

Il faudra également examiner si l'instauration des villes a entraîné un coût supplémentaire par leur existence même.

Si la réalité de ces frais supplémentaires n'est pas douteuse, en raison même du coût qu'entraîne la création de toute nouvelle unité administrative décentralisée, il reste à en analyser les causes détaillées en vue de réduire ce coût au minimum.

Enfin, l'érection de nouvelles structures administratives démontre que le problème financier reste le nœud du développement et de l'orientation de ces structures (Nous en parlerons plus amplement p. 28).

D'un point de vue interne, c'est autour du budget, de ses sources de financement, de la répartition des ressources, des possibilités de dépenses, que tout débat communal se situe.

D'un point de vue externe, l'attribution des ressources à de grandes villes exige qu'au préalable le problème financier du développement de l'intérieur du pays (de la brousse, diront les uns, des régions rurales, diront les autres) ait reçu une solution concomitante.

⁽¹⁾ La comparaison entre le premier statut des villes (26 mars 1957) et celui des circonscriptions indigènes (10 mai 1957) fait ressortir que le dernier est plus précis. Ce fait n'est pas étonnant.

Des deux décrets précédents concernant l'un les circonscriptions urbaines (1923), l'autre les circonscriptions indigènes (1933), le second, déjà constitua une œuvre plus précise ; les agglomérations citadines sont en réalité un phénomène récent.

De plus, la création des villes ayant été décidée tardivement, l'élaboration du statut dut se faire à une cadence accélérée.

On peut, à cette occasion regretter que ce travail d'élaboration se soit fait dans des conditions de dispersion, chaque service intéressé fournissant son étude séparément.

Il est indispensable qu'au plus tôt soit créé au sein des services généraux du Congo belge, un service des affaires urbaines et rurales chargé de la mise en application à tous points de vue des décrets des villes et communes et des circonscriptions indigènes.

VIII. Le nouveau décret urbain du 13 octobre 1959.

(*Bull. admin.* 1959, p. 2710).

Un nouveau projet de décret sur les villes et communes a été soumis en 1959 aux Conseils de province, au Conseil de Gouvernement et au Conseil de législation. L'exposé des motifs situe les transformations apportées au décret du 26 mars 1957 dans une double perspective :

- 1) La constitution en fin d'année de nouveaux conseils communaux sur base du suffrage universel ;
- 2) Les modifications nécessaires révélées à l'usage et suggérées entre autres par le groupe de travail pour l'étude du problème politique au Congo.

L'étude des nouveaux textes et du commentaire qui y est joint renforcent la conviction que le nouveau décret poursuivra la réalisation des mêmes buts que l'ancien décret.

Sous réserve de développements qu'une étude plus approfondie du nouveau décret nécessitera, on peut dire que les principales innovations sont les suivantes :

- 1) L'innovation la plus importante a été apportée à la suite des travaux des Conseils de province et du Conseil de Gouvernement.

Elle consiste en un bouleversement complet de l'économie du décret. Le décret du 26 mars 1957 partait des villes pour descendre à l'organisation des communes.

Le nouveau décret part des communes considérées comme des organisations de base et passe ensuite à la constitution d'une ville pour coiffer les agglomérations plus importantes composées de plusieurs communes.

Le décret du 26 mars 1957 avait pour intitulé : *L'organisation des villes.*

Décret sur les communes et sur les villes, tel est l'intitulé du nouveau décret qui traduit la transformation de structure décrite ci-dessus.

- 2) Le nouveau décret organise de la sorte un pont entre les deux décrets sur l'organisation des villes et sur les circonscrip-

tions indigènes. Il existe, en effet, des agglomérations non coutumières qui

« ... commencent en raison de l'évolution à s'apparenter davantage aux communes des villes qu'aux chefferies et secteurs ».

De plus, l'exposé des motifs justifie la mesure de création de communes relevant directement du territoire et non plus d'une ville, par le fait que

« ... les villes dans leur structure actuelle à deux échelons, constituent des institutions trop lourdes pour certaines agglomérations d'importance moyenne ». (1)

3) Élection au suffrage universel de conseillers communaux dont le nombre est fixé en fonction de la population de la commune. L'article 10 du nouveau décret remplacera l'article 13 de l'ancien décret ainsi rédigé :

« Le Conseil communal est constitué par le premier bourgmestre après consultation des habitants ».

4) Création de collègues échevinaux tant urbains que communaux. Cette réforme a pour but essentiel de confier les tâches d'exécution à un collègue afin de soulager le premier bourgmestre ou le bourgmestre, accablés par leur mission initiale.

L'exposé des motifs fait remarquer :

« A partir du moment où de larges pouvoirs de décision sont accordés à une assemblée élue, il est préférable de faire exécuter ces décisions par un collègue émanant de cette assemblée ».

Il n'y a pas là de nouvelles raisons qui permettraient d'attribuer à la création du Collège échevinal le sens d'un renforcement de l'autorité communale.

5) Le renforcement du pouvoir communal résulte de deux nouveautés :

— D'une part, glissement de compétence du bourgmestre vers le Conseil, le Collège échevinal restant un simple organe d'exécution ;

(1) L'avant-projet de décret envisageait l'appellation de communes « uniques » pour désigner ces communes qui ne relèveront pas d'une ville, mais cette appellation a été abandonnée.

— D'autre part, attribution d'une compétence générale d'intérêt local aux communes en soustrayant expressément à leur compétence des matières limitativement énumérées comme étant d'intérêt urbain ⁽¹⁾.

L'exposé des motifs ajoute :

« Le Conseil communal devient comme en Belgique, la principale autorité de décision dans les matières d'intérêt communal. Les pouvoirs résiduaux en ces matières lui appartiennent ».

Le décret du 26 mars 1957 délaissait au seul bourgmestre le pouvoir résiduaire. Le bourgmestre devait soumettre préalablement ses arrêtés au Conseil communal, sauf urgence.

Il est certain que ce glissement de la compétence de décision du bourgmestre vers le Conseil peut être considéré comme une reconnaissance par le décret de cette germination irrésistible de l'autonomie communale à laquelle il a été fait allusion ci-dessus *sub* IV.

6) Nomination des bourgmestres au sein du Conseil communal et sur présentation de celui-ci.

Le nouveau décret se borne à ratifier une pratique qui était devenue courante.

7) La tutelle administrative sur les villes et communes n'est nullement diminuée. Corollaire nécessaire de la décentralisation et... limitation de l'autonomie locale ⁽²⁾, elle possédera les caractéristiques suivantes :

- Elle est organisée et précisée par le décret même ;
- Elle est reconcentrée entre les mains d'autorités provinciales et générales au détriment notamment des pouvoirs précédemment dévolus au premier bourgmestre ;
- Elle est hiérarchisée, c'est-à-dire qu'elle s'exercera tantôt en premier, tantôt en dernier ressort.

8) Le poste de conseiller administratif que la pratique avait fait apparaître pour assistance et conseil aux communes, n'est pas institutionnalisé, contrairement aux propositions administratives contenues dans l'avant-projet.

(1) Cette nouveauté n'avait pas été proposée par l'Administration, mais fut adoptée par le Conseil de Gouvernement.

(2) Cette fois, le mot est utilisé dans l'exposé des motifs.

9) Les « intercommunales » dotées de la personnalité civile, tant souhaitées, ne sont pas davantage créées, alors que l'avant-projet en prévoyait l'existence.

Toutefois, dans la mesure du possible, les attributions d'intérêt général actuellement dévolues à la ville, seront confiées à des services provinciaux (immigration, travail...) (art. 113).

10) Enfin, le chapitre des finances urbaines et communales est assez profondément remanié. Ces modifications annonce-t-on, ne sont d'ailleurs que provisoires en prévision d'une réforme plus profonde de la fiscalité.

Comme le système budgétaire et financier des institutions politiques est fondamentalement conditionné par le but poursuivi par le législateur, il faut signaler que les deux nouveautés décrites au point 5 situent le nouveau décret, avec plus de précision dans la ligne du double but fondamental, à savoir :

- Décentralisation du pouvoir ;
- Formation d'une élite noire et blanche aux tâches politiques.

DEUXIÈME PARTIE

LES MOYENS D'ORGANISATION DES VILLES AVANT LE DÉCRET DU 26 MARS 1957

Il n'y avait pas de forêt vierge quand l'ordonnance du 29.9.57 érigea trois nouvelles villes : Léopoldville, Jadotville et Élisabethville. Sur base d'un décret du 12.1.1923, ces 3 villes existaient déjà en qualité de circonscriptions urbaines, flanquées ou amalgamées avec des centres extra-coutumiers.

Ces centres (appelés improprement « cités indigènes », « la Belgique » ou « Bruxelles ») sont devenus des communes.

En érigeant les trois villes susvisées, le pouvoir central ne fit pas table rase du passé et la préexistence de structures administratives a incontestablement conditionné l'application du décret du 26 mars 1957 dans ces trois localités.

La notion de circonscription urbaine dérivant du décret de 1923, était cependant une pure notion fiscale, car elle permettait simplement d'établir l'assiette et la perception d'impôts sur les bâtiments et sur les territoires non bâtis.

Après le décret du 26 mars 1957.

A partir du 1^{er} janvier 1958, les trois nouvelles villes furent constituées comme suit : Léopoldville fut découpé en trois communes blanches et 8 communes noires ou mixtes.

Élisabethville constitua l'ancien centre urbain en une commune blanche (Élisabethville) et découpa 4 nouvelles communes noires (Albert, Kenia, Katouba et Ruashi) d'après les limites des anciens centres extra-coutumiers et par un découpage de la zone annexe.

Jadotville transforma l'ancien centre urbain en commune blanche tout en l'amputant d'une majeure partie pour éviter que s'y constitue une majorité d'électeurs noirs et en forçant,

comme à Élisabethville, les boys à se domicilier dans la nouvelle commune noire (ancien centre extra-coutumier) de Kikvla (1).

Il est important de connaître ces précédents, car l'expérience acquise, la cession d'un domaine ou d'un fonds de réserve important dans les trois premières villes ont constitué une source d'équilibre financier non seulement pour la première année de fonctionnement (1958), mais encore pour de nombreuses années ultérieures.

On peut donc dire que la formation des premières villes s'est faite par une triple substitution :

- 1) Des limites territoriales ;
- 2) Des institutions, autorités, corps et fonctionnaires ;
- 3) Des finances du pouvoir central.

Mais l'érection de chaque ville a posé des problèmes particuliers.

Les dirigeants des quatre villes plus récentes (Bukavu, Coquilhatville, Luluabourg et Stanleyville), créées par la même ordonnance 12/357 du 6 septembre 1958, ont tendance à croire que les trois anciennes villes (Léopoldville, Élisabethville et Jadotville) ont bénéficié de facilités plus grandes, d'une sollicitude plus profonde de la Colonie.

Il est certain qu'en commençant leur existence un an plus tôt, soit le 1^{er} janvier 1958, ces trois villes ont connu au moment où se préparait leur budget, c'est-à-dire au cours de l'année 1957, des conditions financières nettement plus favorables, puisque la récession économique ne faisait pas encore sentir ses effets.

Il est possible que pour cette raison, le calcul de la subvention par la Colonie a été plus large, sans que le pouvoir central l'ait voulu. Nous nous en expliquerons plus loin à propos du subside d'équilibre accordé aux quatre nouvelles villes qui ont été érigées à partir du 1^{er} janvier 1959 (p. 69).

D'autre part, ces trois villes ont joui de leur ancienneté.

Se substituant à d'anciens centres urbains réglementés par le décret du 12.1.1923, elles ont bénéficié de l'expérience acquise

(1) La réponse aux critiques formulées à l'égard de cette mesure fut la suivante : Les logements de boys ou boyeries constituent des parcelles trop minimes. Leur exigüité empêche toute construction. De plus, la plupart des boys sont déjà propriétaires sur le territoire de la commune noire. On ne peut donc pas considérer les boys comme étant réellement domiciliés dans la commune blanche.

par les dirigeants et surtout de l'appoint substantiel d'un fonds de réserve.

Ces localités étaient circonscriptions urbaines depuis 1941 et ont formé leur patrimoine pendant leurs années grasses.

Il n'empêche que l'existence d'un fonds de réserve incite actuellement les autorités supérieures du Congo à se montrer plus radicales à l'égard de ces trois anciennes villes, en faisant glisser dans l'établissement du budget, beaucoup plus rapidement les dépenses du chap. IV au chap. I, et en ne se préoccupant pas de leur allouer un subside dit d'équilibre, différent de la subside prévue au chapitre IV.

En procédant de la sorte, le pouvoir central déclare que son seul but est de nettoyer le plus rapidement possible les dépenses du chap. IV du budget et les recettes (subsidiation pour services généraux) et en réincorporant telles quelles dépenses et recettes au chap. I services urbains.

Le glissement du chap. IV au chap. I a été déjà largement réalisé dans l'établissement du budget des quatre nouvelles villes.

I. Première substitution.

Les limites territoriales.

Dans le cas de certaines anciennes villes et de certaines nouvelles villes, l'établissement de l'assiette territoriale selon d'anciennes limites, a pu faciliter le démarrage.

C'est le cas pour Elisabethville où la commune blanche d'Élisabeth s'est substituée exactement au territoire de l'ancien centre urbain à l'intérieur de la ville. Celle-ci a reçu comme assiette le territoire de l'ancien centre urbain et de la zone annexe, comprenant les anciens centres extra-coutumiers devenus quatre communes noires.

A Luluabourg, l'une des quatre nouvelles villes, la commune européenne de Kananga est l'ancien district urbain, tandis que les deux communes noires recouvrent exactement le territoire des deux anciens centres extra-coutumiers.

De même à Bukavu, une commune blanche et deux communes noires, outre une zone annexe, recouvrent l'ancienne agglomération européenne, les deux centres extra-coutumiers et une chefferie.

On notera que l'érection des communes a entraîné la réapparition d'anciens noms indigènes disparus : par exemple Wangata à Coquilhatville, Ilanda à Bukavu.

Mais si la substitution d'un territoire nouveau contenu dans les limites identiques à celles du territoire ancien facilite l'établissement des taxes urbaines et communales (chap. I) ainsi que le calcul qu'entraîne tout transfert de services généraux à la ville, il reste que le transfert de la propriété du sol n'a pas eu lieu.

La raison en est que le pouvoir central n'est pas propriétaire.

Dans l'ensemble du territoire congolais, il doit au préalable déclarer une terre vacante avant de la domanialiser ou d'en céder l'assiette.

Dans les provinces du Katanga et du Kivu, le terrain appartient respectivement au Comité Spécial du Katanga et au Comité national du Kivu.

Toutefois, dans les communes noires d'Élisabethville, le C. S. K. a cédé la propriété du terrain aux communes.

Au contraire, dans la province du Kivu, le Comité national du Kivu, qui avait reçu la charge de négocier la cession des terres comme contrepartie de la mise en valeur des richesses minières, a cédé ses droits sur les terres à une société, la SIMAK ⁽¹⁾. Cette cession empêchera le jeu normal des articles 44 de l'ancien décret et 193 du nouveau décret. Après avoir stipulé que le pouvoir central verse aux villes et aux communes le produit des ventes et des locations de terres domaniales situées dans leurs limites, ces articles ajoutent que des avantages équivalents sont accordés aux villes et communes situées dans le domaine du C. S. K. et du C. N. Ki. On en a déduit que le pouvoir central verserait aux villes (en raison des terres situées dans les zones annexes) et aux communes l'équivalent du produit de locations encaissées par le C. N. K. et le C. N. Ki.

Mais au Kivu le C. N. Ki. a cédé des terres en pleine propriété à d'autres organismes entièrement privés (principalement à la SIMAK). Il en résulte que, pratiquement, le C. N. Ki ne vend plus de terres lui appartenant et par conséquent que les villes et communes du Kivu ne reçoivent pas le produit de ventes et de locations puisque ce produit revient à des sociétés privées

(1) Outre la SIMAK, fille du Comité national du Kivu, la PANZI et le Crédit financier détiennent les terres de la province du Kivu.

et non au pouvoir central ou à un organisme chargé par lui (comme le C. N. Ki) de la gestion de son domaine.

II. Des autorités et des corps administratifs.

Il s'agit d'une organisation à deux degrés, mais le nouveau décret modifie considérablement la compétence des autorités communales.

Dans le cadre du décret du 26 mars 1957, on distinguera :

Un degré urbain comprenant :

Un premier bourgmestre exerçant une forte tutelle administrative qui est toujours un membre de l'administration centrale ;

Un Conseil de ville composé paritairement en fait et non en droit dont la mission est restreinte.

Un degré communal comprenant :

Un bourgmestre de commune qui peut être choisi en dehors de l'administration, qui reçoit des pouvoirs limités par délégation ;

Un Conseil communal dont la compétence est restreinte.

Un transfert s'est produit dans le cadre de fonctionnaires généraux qui sont devenus fonctionnaires urbains (le commissaire de district devenant premier bourgmestre, les administrateurs territoriaux deviennent ses adjoints ou forment un corps de conseillers baptisé *Olas* ou *Ilas*).

Ce transfert a entraîné un accroissement des effectifs dont l'ordre de grandeur diffère selon la conception que chaque ville s'est faite de son rôle à l'égard des communes.

Il est à noter, quelle que soit la modestie de ce rôle, que l'érection d'une unité administrative nouvelle et décentralisée entraîne toujours un coût supplémentaire.

Quoique ce point sera plus largement examiné dans la suite, nous pouvons en fournir une première démonstration par le développement du service financier à Elisabethville.

A Elisabethville, sur base de l'ordonnance 12/324 du 19.10.1957, deux services technique et administratif ont, à l'origine, repris

purement et simplement les services existant antérieurement à la circonscription urbaine sous d'autres étiquettes avec un cadre équivalent.

Bien vite la nécessité d'accroissement d'effectifs se fit sentir.

Le service financier à Élisabethville et à Jadotville a dû subir une extension en suite à la séparation des trésoreries ville et pouvoir central (2 unités furent recrutées à Élisabethville et à Jadotville, leur financement est prévu au chapitre I).

Il n'y a pas d'uniformisation valable dans les cadres budgétaires d'une ville à l'autre. Dans les trois plus anciennes villes (Léopoldville, Élisabethville, Jadotville), un fonctionnaire chargé du contrôle financier émerge au chapitre 4, tandis que dans les autres villes, les fonctionnaires chargés de ce rôle émergent au chapitre I.

Dans le cadre du nouveau décret, l'organisation à deux degrés a été maintenue.

Toutefois, un renversement s'est produit, en même temps qu'apparaissent de nouveaux organes (le Collège échevinal) et que la compétence proprement communale s'étendait.

1^{er} degré, la *commune* comprenant :

Un Conseil qui, comme en Belgique, devient la principale autorité de décision dans les matières d'intérêt communal ;

Un Collège échevinal qui exécute ces décisions ;

Un bourgmestre, qui agit :

— Tantôt seul sous le contrôle du pouvoir central pour assumer les tâches d'intérêt général ou mixte ;

— Tantôt comme président du Conseil communal ou du Collège échevinal ou en exécution des décisions de ces deux autorités.

2^e degré, la *ville*, qui coiffe un certain nombre de communes comprenant :

Un Conseil de ville aux compétences limitativement énumérées ;

Un Collège échevinal qui exécute ses décisions ;

Un premier bourgmestre, dont le canevas d'attributions reproduit le canevas du bourgmestre dessiné ci-dessus.

En faveur de cette double organisation, le commentaire officiel du premier décret fait valoir ce qui suit :

« Il est intéressant de remarquer que l'absence d'échelon ville doit normalement entraîner une certaine centralisation. Des questions

en effet intéressent l'ensemble de l'agglomération et ne peuvent être traitées séparément par les communes qui la composent. A défaut d'autorité à la tête de l'agglomération, ces questions doivent être traitées directement à l'échelon province ».

Le cadre limité de notre sujet ne nous permet pas d'apprécier ici si cette double organisation correspond à la mentalité bantoue.

III. Les moyens financiers de l'organisation des villes. Transferts et sources de financement.

A côté de la substitution des limites territoriales et des fonctionnaires des services généraux, l'organisation des villes a entraîné une substitution de moyens financiers.

La gestion d'une partie des ressources financières dévolues au pouvoir central a été confiée aux autorités urbaines.

Nous sommes ainsi amenés à répondre de façon plus précise à la seconde question qu'entraîne notre enquête. Quels sont les moyens financiers utilisés pour réaliser le but ?

C'est le moment de souligner l'importance du problème financier dans la création et le fonctionnement d'une nouvelle unité administrative.

LES TROIS JEUX DE L'ORGANISATION URBAINE ET LA RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE VILLE ET COMMUNES

Le cadre budgétaire de la ville reflète toute l'organisation urbaine et permet trois sortes de jeux : politique, gouvernemental et administratif.

Le jeu politique tout d'abord, puisque les citoyens domiciliés dans la ville supporteront des taxes fiscales et rémunératoires, urbaines ou communales, dont ils pourront demander compte aux conseillers qu'ils ont élus. Tout le jeu d'une saine démocratie suppose que le citoyen ne soit pas paresseux et ne se contente pas de grogner en se désintéressant du fonctionnement des institutions.

On se rappellera que toute l'histoire du régime parlementaire est étroitement lié à l'appropriation par les représentants du peuple des pouvoirs de voter et la dépense et la recette avant que l'une et l'autre ne soient réalisées et en procédant à de sages comparaisons.

Le second jeu que nous appellerons gouvernemental est également décelable par l'étude du budget de la ville.

Ce jeu consiste en ce que le pouvoir central a structuré comme suit les moyens financiers dont disposent les nouvelles unités administratives que sont les villes :

1) Les recettes sont calculées en fonction des dépenses. Aussi faut-il en tout premier lieu porter son examen sur les dépenses urbaines ;

2) Ces dépenses sont ventilées d'après les directives du pouvoir central en dépenses de services généraux et dépenses de services urbains. Ces deux sortes de dépenses sont inscrites respectivement aux chapitres IV et I du budget ;

3) Les dépenses de services généraux sont considérées comme une décharge de l'autorité centrale sur les villes. Aussi, en compensation, la même autorité centrale inscrit-elle une subvention au chapitre IV ;

4) Le pouvoir central demande à la ville de trouver des ressources nouvelles capables d'équilibrer son budget. Il lui propose d'adopter un certain nombre de taxes et de recettes rémunératoires.

De plus, le pouvoir central compense les activités locales lorsque celles-ci s'exercent au profit du budget général. Cette compensation se fait par facturation à charge du budget général.

On peut prendre comme exemple le service des plantations d'une ville. Il s'agit d'un service urbain réservé au profit exclusif des habitants de la ville. Lorsque le pouvoir central demande une prestation à ce service pour aménager ou entretenir une zone de verdure sur voirie d'intérêt général ou un parc d'une résidence gouvernementale, cette prestation sera à charge du budget général (facturation au profit du service urbain) ;

5) Ces ressources étant insuffisantes dès l'origine, le pouvoir central accorde à la ville une ristourne de certains de ses impôts soit directement (ristourne de centimes additionnels), soit fictivement (produit théorique de l'impôt et des centimes additionnels sur bâtiments et fonds appartenant au pouvoir central) ;

6) Si ces ressources sont encore insuffisantes, le pouvoir central alloue un subside d'équilibre (chap. I, art. 6 recettes accidentelles) ;

7) Le pouvoir central, manifestement, désire diminuer voire supprimer la subvention prévue au chap. IV et, dans ce but, il tend à transformer les services généraux prévus à ce chapitre en services spécifiquement urbains à inscrire au chap. 1. Ce glissement sera étudié à la page 85 ;

8) Il est hors de doute que le pouvoir central ne veut pas plonger les villes dans d'inextricables difficultés financières, ni peser arbitrairement sur leur gestion.

Dans ce double but, le pouvoir central envisage à l'occasion d'une réforme profonde de la législation fiscale, dans les trois années à venir, d'inscrire un nouvel art. 4 *bis* en recettes au chap. 1 du budget urbain. Cet article 4 *bis* recevrait une ristourne de l'impôt général sur le revenu.

Il reste que la tentation sera toujours très forte pour le pouvoir central de laisser retomber de plus en plus sur les citoyens de la ville noirs et blancs, une charge de plus en plus lourde et de décharger par compensation les finances du pouvoir central ⁽¹⁾.

Les services du Gouvernement général donnent l'assurance formelle que le glissement des charges d'activités générales imposées vers les dépenses urbaines ne s'effectue qu'avec une

(1) Les fonctionnaires chargés d'établir le premier budget des villes furent les B. C., c'est-à-dire les contrôleurs du budget. Ceux-ci durent veiller particulièrement à ce que la cession des fonctionnaires, des services, des bâtiments et du charroi du pouvoir central à la ville ne se fasse pas au détriment de l'un ou de l'autre. A Luluabourg par exemple, l'ancienne circonscription urbaine devenue commune blanche n'avait pas de charroi ! Elle se verra à l'avenir facturer l'emploi du charroi par la province. Il convenait que deux nouveaux postes crédit-débit soient inscrits dans les budgets respectifs du gouvernement général et de la ville pour permettre le remboursement par la première à la deuxième d'une somme équivalente à la facturation.

Toutefois, il peut se faire que la gestion la plus économique consistera pour Luluabourg à louer du charroi à l'État ou aux particuliers.

Le problème ne se posa pas, ni pour le centre extra-coutumier de Luluabourg ni pour Jadotville, ni pour Elisabethville qui avaient chacune leur charroi.

De même à Jadotville, l'entretien des parcs et bâtiments publics qui était précédemment repris dans les services généraux chap. IV du budget, a été reporté au 1^{er} janvier 1959 dans le chap. I-Services urbains. Automatiquement, une subvention complémentaire de 200.000 F à fournir par le pouvoir central a été inscrite au chap. I pour compenser la perte de ressources que la ville subissait au chap. IV dont la subvention était réduite en raison du transfert.

grande prudence et s'accompagneront toujours de la cession d'une partie correspondante des ressources du pouvoir central, conformément à une saine décentralisation.

Un troisième jeu peut être décelé à travers le budget : c'est un *jeu administratif*. Il s'agit de la *répartition de ressources financières* entre la ville et la commune.

Le chapitre I^{er} du budget urbain comprend des taxes fiscales (art. 1), des recettes rémunératoires (art. 2), des revenus du domaine et du patrimoine (art. 3), des contributions de la colonie (art. 4), le prélèvement sur le fonds de réserve (art. 5) et les recettes accidentelles (art. 6).

L'article 1 et l'article 4 donnent lieu à répartition entre ville et communes. Mais le nouveau décret a bouleversé les autorités qui procèdent à cette répartition.

DANS LE CADRE DU DÉCRET DU 26 MARS 1957.

Trois autorités participaient à la répartition : le Gouverneur de province, le Conseil de ville et le premier bourgmestre.

Les différents additionnels aux impôts généraux inscrits à l'art. 1 et dont bénéficie la ville, sont répartis par le Gouverneur de province entre la ville et les communes (art. 31 du décret ancien), généralement selon le même décalque dans chaque province : 90 % aux communes, 10 % à la ville.

Ces centimes additionnels s'appliquent aux 3 premières bases : (bâti, non bâti, personnel employé), à l'impôt indigène de capitation et à l'impôt indigène supplémentaire.

Les autres taxes fiscales, inscrites également à l'art. 1 du budget urbain, chap. 1, qui visent les véhicules, le colportage, le marché urbain, l'essence, la bière, les boissons alcoolisées et les viandes, sont réparties entre la ville et les communes par le Conseil de ville (art. 31 du décret). Il va sans dire que chacun de ces impôts repris au budget-type n'est pas nécessairement d'application dans chacune des villes.

Ici, les Conseils de ville ont adopté des pourcentages de répartition différents d'une ville à l'autre. La cause en réside dans la conception du rôle de la ville que se font les conseillers et le premier bourgmestre.

Cette même cause différencie de la même façon la 3^{me} répartition. En effet, l'art. 4, chap. 1 du budget urbain fait l'objet d'une répartition des différentes contributions du pouvoir central. Il s'agit du produit de location de terrains, de l'impôt personnel sur bâti et non bâti perçu par le pouvoir central, de l'impôt fictif dû par le pouvoir central sur les bâtiments et ses terrains situés dans le périmètre de la ville. Ces cinq sortes de ristournes du pouvoir central à la ville sont réparties entre celle-ci et les communes par le premier bourgmestre (art. 59 du décret ancien).

Comme l'impôt théorique est considéré comme une source d'alimentation pour les charges d'emprunts, certains premiers bourgmestres ont réservé 99 % à la ville et donné 1 % aux communes en invoquant le grand nombre de bâtiments administratifs gérés par la ville.

Les pourcentages de répartition font évidemment l'objet de discussions au sein du Conseil de ville où siègent les bourgmestres des communes et certains représentants de celles-ci (art. 14 du décret).

DANS LE CADRE DU NOUVEAU DÉCRET DU 13 OCTOBRE 1959.

Au premier bourgmestre et au Conseil de ville se substitue l'autorité du Gouverneur de province pour répartir et l'aide financière fournie par le pouvoir central, et tout ou partie du produit des taxes urbaines.

On peut donc dire que les trois jeux décrits à la page 28 subsistent dans le nouveau décret : jeu politique, jeu gouvernemental, jeu administratif.

Toutefois, les acteurs du jeu administratif ont changé. Le Conseil de ville et le premier bourgmestre sont éclipsés. Le Gouverneur de province joue leur rôle.

Deux questions restent à envisager :

1^o Le projet du nouveau décret au moment où il sortait des bureaux de l'administration, tranchait une question dont l'interprétation était restée en suspens sous l'empire du décret du 26 mars 1957.

Dans le cadre de ce décret, le Conseil de la ville répartissait les taxes urbaines entre les communes. Cette répartition était-elle une obligation ou une faculté ?

Le commentaire de l'avant-projet de décret rédigé par la Direction des Affaires intérieures déclarait :

« La ville peut toujours répartir le produit d'une taxe urbaine au profit des communes. Il s'agit dans ces cas d'une sorte de libéralité de la ville qui porte sur des recettes exclusivement urbaines : c'est la raison pour laquelle le Gouverneur de province n'intervient pas dans cette catégorie de répartition ».

Ce passage a complètement disparu dans l'exposé des motifs du nouveau décret pour la raison très simple que le Gouverneur de province devient la seule autorité habilitée à répartir tout ou partie du produit des taxes entre les communes.

2° Une fois fixé, le pourcentage global de répartition entre ville et communes, il reste à déterminer ce que chaque commune recevra. Faut-il prendre pour base le critère de localisation de l'impôt ? Par exemple, les centimes additionnels sur le bâti et le non bâti se perçoivent avant tout dans la commune blanche. Celle-ci bénéficiera-t-elle à ce titre de la ristourne la plus importante (quasiment la totalité) d'une ressource fiscale elle-même extrêmement importante ?

Pareil raisonnement conduirait à condamner les communes noires à un déficit perpétuel, voire à un arrêt dans le développement de leur infrastructure, de leur asphaltage, éclairage public et des services publics d'eau et d'électricité. Il me paraît que la ville ressemble à un corps et ses diverses communes doivent recevoir une sollicitude appropriée aux besoins de chaque partie.

En répartissant le produit de l'impôt d'après l'endroit où il a été perçu, on aboutit à une profonde injustice sociale. D'autant plus que si les grosses sources de revenus se situent dans les communes blanches, les grosses masses de travailleurs humains résident dans les communes noires.

Un membre éminent du Conseil de Législation a demandé lors de la discussion du projet de décret :

« Si, dans la répartition du produit des taxes entre les communes, l'endroit de perception est un facteur parmi les critères de répartition, et si certaines communes ne seraient pas sacrifiées ».

Le représentant de l'Administration lui répondit que c'était bien là un des facteurs, qu'il n'y avait pas de critère fixe. Il ajouta sans le justifier, qu'il n'y avait aucun danger d'injustice.

La description des jeux politique, gouvernemental et administratif à travers le cadre budgétaire, a permis à la fois de décrire sommairement les ressources financières de la ville, et de saisir l'importance du problème financier pour la réussite du statut des villes.

L'analyse des moyens financiers que révèlent les trois jeux décrits ci-dessus, permet de caractériser le rôle que joueront à l'avenir les citoyens d'une part, le pouvoir central de l'autre :

— Les citoyens des différentes communes que regroupe chaque ville, sont associés directement au fardeau financier, puisque certaines taxes sont adoptées par les conseillers communaux, tandis que le produit d'autres taxes est réparti par les conseillers de la ville ;

— Le pouvoir central a veillé lors de l'établissement des premiers budgets des communes et des villes, à ce que l'opération de transfert reste neutre, sans profit pour lui, ni pour les nouvelles unités administratives. Ce même pouvoir central est à la recherche d'une formule qui enlève tout arbitraire et toute contrainte au financement complémentaire et indispensable de ces nouvelles unités.

TROISIEME PARTIE

LES MÉTHODES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La troisième partie sera consacrée à l'examen des *méthodes d'organisation administrative*, la quatrième partie s'attachant à la description des méthodes d'organisation spécifiquement financières.

I. Problèmes.

La possibilité d'existence des communes et des villes, énoncée par les décrets, ancien comme nouveau, pose trois problèmes :

1) Le problème du *rôle* essentiel des nouvelles unités administratives sujet traité dans la première partie (But du décret).

2) Le problème de la *répartition des compétences*, entre communes et villes, et dans le respect de la compétence d'intérêt général qui est assurée par le pouvoir central.

En théorie, tout est simple. Lisons les commentaires du décret du 26 mars 1957 (I, 4) :

« L'autorité centrale s'occupe elle-même des questions d'intérêt général.

» L'autorité urbaine s'occupe de questions d'intérêt urbain.

» L'autorité communale s'occupe de questions d'intérêt local ».

En pratique, il n'en est pas de même, parce que les limites sont difficiles à établir et parce qu'une concurrence s'établit avec le pouvoir central.

— Les attributions d'*intérêt général* déléguées par le pouvoir central sont *limitativement énumérées* et correspondent à une déconcentration ;

— Les attributions d'*intérêt communal* correspondent, dit-on, à une décentralisation. En principe, lit-on dans le commentaire, on peut dire qu'une question est d'intérêt communal

«... lorsque la question présente un *intérêt* pour la collectivité communale considérée comme *distincte* de la collectivité urbaine et nationale ».

Si la première de ces conditions ne se réalise pas, il n'y a pas intérêt public, si la deuxième de ces conditions ne se réalise pas, il n'y a pas intérêt communal mais intérêt urbain ou national (I, 7).

L'avant-projet de décret rédigé par l'Administration en 1959, s'efforçait d'apporter plus de clarté dans ce problème de répartition des compétences. Il maintenait tout d'abord le système du décret du 26 mars 1957.

« Car ce système a l'avantage essentiel de préciser clairement les compétences respectives de la ville et des communes », dit le commentaire.

La ville conservait la compétence générale d'intérêt urbain, la commune conservait la compétence générale d'intérêt communal. Mais l'énumération aussi complète que possible était faite des différentes matières qui doivent obligatoirement être considérées comme d'intérêt urbain ou d'intérêt communal.

Quant aux tâches d'intérêt général ou mixte (comme le maintien de l'ordre), elles étaient confiées exclusivement au premier bourgmestre ou aux bourgmestres.

Le Conseil de gouvernement suivi par le Conseil de Législation, a apporté une modification fondamentale en adoptant le système suivant : donner aux communes une compétence générale d'intérêt local et soustraire expressément à leur compétence des matières limitativement énumérées comme étant d'intérêt urbain.

« Le Conseil de Gouvernement a estimé que la ville ne devait intervenir que dans les matières où l'intervention d'une autorité supra-communale s'imposait ».

3) Troisième problème. *S'agit-il d'une véritable décentralisation ?* Dans le cadre du décret du 26 mars 1957 il paraît difficile de concilier la décentralisation avec cette phrase du commentaire officiel :

« Toutes décentralisées qu'elles soient, les autorités locales restent :

» — Un rouage de l'Administration ;

» — Subordonnées aux rouages supérieurs de celle-ci (I, 8). »

Reposons la question, s'agit-il d'une véritable décentralisation :

Là où le pouvoir des *Conseils* est restreint ;

Là où le pouvoir des *bourgmestres* au point de vue intérêt local est restreint ;

Là où le rôle du *premier bourgmestre* est déterminant et joué par un *fonctionnaire* (sans dérogation possible) ;

Là où l'on peut résumer le portrait administratif en *deux traits* :

Limitation de toute autorité non fonctionnarisée qui détient un pouvoir d'intérêt local ;

Force très grande donnée à la *tutelle* particulièrement en la personne du premier bourgmestre.

Mais dans le cadre du nouveau décret, il s'est produit un glissement important. Les compétences d'intérêt urbain ou communal sont passées du premier bourgmestre et du bourgmestre, respectivement au Conseil de ville et au Conseil communal (1). Pour savoir si une véritable décentralisation est opérée, il faut examiner quelle est la compétence attribuée au conseil de ville et au conseil communal par le nouveau décret.

Or, la rédaction des textes attribuant compétence aux conseils de ville et des communes est considérablement modifiée.

Articles 29 et 35 du décret du 26 mars 1957.

« Le Conseil de ville (le conseil communal) peut délibérer et formuler des vœux sur tout ce qui est d'intérêt urbain (communal) ».

Article 25 du nouveau décret :

« Sous réserve des législations particulières, le Conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt local ...sous réserve de la compétence expressément attribuée au Conseil de ville, le Conseil communal de la commune urbaine a la même compétence que celui des autres communes. »

(1) Un signe de ce glissement peut être relevé dans le nouvel ordre d'énumération des autorités urbaine et communale.

Le décret du 26 mars 57 comportait une section II : *Des autorités urbaines*, détaillant les attributions des premiers bourgmestres et des bourgmestres, et une section III : *Des corps administratifs urbains*, détaillant les attributions des Conseils de villes et de communes.

Le nouveau décret comprend un chapitre II : *Des organes des communes et des villes*.

Dans chacune des sections de ce chapitre, consacrées, l'une aux organes des communes, l'autre aux organes des villes, on retrouve dans l'ordre les trois paragraphes suivants :

I. Du Conseil.

II. Du Collège échevinal.

III. Du premier bourgmestre (du bourgmestre).

Article 84 du nouveau décret :

« Le Conseil de ville a, dans le cadre des dispositions qui lui sont particulières, un pouvoir de décision dans les matières suivantes considérées comme d'intérêt urbain... » (suit une énumération).

On peut conclure de cette nouvelle rédaction, comme le fait l'exposé des motifs du nouveau décret, que

« ...le Conseil de ville pour la ville, le Conseil communal pour les communes, deviennent comme en Belgique, les principales autorités de décision dans les matières d'intérêt urbain ou communal ».

Il y a plus. L'exposé des motifs du nouveau décret ajoute :

« Les pouvoirs résiduels en ces matières leur appartiennent ».

Dès lors, les termes du problème posé (s'agit-il d'une véritable décentralisation ?) sont considérablement modifiés. Il faut y répondre affirmativement, puisque les pouvoirs des Conseils ne sont plus restreints, sinon par le cadre normal de l'intérêt urbain et communal.

On ne peut donc plus parler de la limitation des pouvoirs de toute autorité non fonctionnarisée qui détient un pouvoir d'intérêt local.

Seule, la tutelle reste très forte. Toutefois, elle n'est plus exercée par le premier bourgmestre, c'est-à-dire par un fonctionnaire participant à la gestion qu'il était chargé de surveiller. Cette tutelle est aux mains du Gouverneur de province, avec possibilité de recours devant le Gouverneur général.

II. Le Conseil communal.

D'après l'article 14 du décret du 26 mars 1957, il est constitué par le premier bourgmestre, après consultation des habitants.

D'après l'article 10 du nouveau décret, le Conseil communal est composé de membres élus au suffrage universel. Le nombre de conseillers est fixé en fonction de l'importance de la population de la commune.

Le rôle du Conseil communal était fort limité par le décret du 26 mars 1957.

Dans les commentaires officiels du décret du 26 mars 1957, on lisait :

« A cet égard que le bourgmestre soit président du Conseil ne doit pas nous induire en erreur et nous faire croire :

» — Soit que le Conseil a un droit de contrôle direct sur *tous* les actes que pose le bourgmestre dans le cadre de la loi ;

» — Soit que le bourgmestre doit demander son avis pour *toute* question importante qu'il a à trancher. »

Il fallait distinguer les cas où les Conseils ont l'initiative de la mesure à prendre des cas où l'initiative appartient à une autre autorité, le Conseil intervenant pour donner obligatoirement son accord.

A. COMPÉTENCE DE DÉCISION.

Avec initiative :

- Création de taxes dans le domaine tracé par le Gouverneur ;
- Remboursement de frais exceptionnels du bourgmestre.

Sans initiative :

- Approbation des actes de disposition du domaine privé ;
- Approbation des acquisitions de terrains de tiers ;
- Approbation pour des opérations de voirie.

B. COMPÉTENCE D'AVIS.

Avec initiative :

- Formuler des vœux sur ce qui est urbain ou communal.

Sans initiative :

Le Conseil communal était obligatoirement consulté :

- Sur les règlements du bourgmestre ;
- Sur les projets de budgets, de virements de crédits supplémentaires ;
- Sur les modifications territoriales ;
- Sur les désaffectations de voiries.

Le rapport de la Commission d'enquête a critiqué les pouvoirs du premier bourgmestre, trop étendus, disait-on, et la nécessité de délégations plus larges aux bourgmestres des communes.

La première réponse à cette critique et à cette suggestion, est qu'au Congo, il faut que l'autorité soit exercée.

Il faut de plus être formellement décidé à se tenir à une ligne de développement politique, une fois qu'elle a été choisie.

Fort de ces deux conditions, on pourrait dire dès le début de l'année 1959 :

1) Que l'organisation de villes à 2 échelons, prévue par le décret du 26 mars 1957 était trop lourde pour de petites agglomérations ;

2) Qu'à l'avenir, il faut arrêter le développement de villes tentaculaires semblables à Léopoldville, et pratiquer une politique de limitation du nombre des résidents noirs émigrés de la campagne ;

3) Que l'étendue des pouvoirs du premier bourgmestre a moins d'importance que le choix de sa personnalité.

Le premier bourgmestre joue avant tout le rôle de commissaire d'arrondissement. Dès lors, il était tout naturel que ses pouvoirs de décision s'effacent graduellement au profit des communes en conservant intact son pouvoir de tutelle.

Aussi, le nouveau décret pose-t-il les fondements de la compétence complète du Conseil communal dans les matières d'intérêt communal.

La compétence de décision glisse du bourgmestre vers le Conseil communal qui devient la principale autorité de décision (comme le Conseil de ville en matière d'intérêt urbain).

De plus, cette compétence est précisée : le Conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt local, sous réserve de législations particulières (art. 25 du nouveau décret). La formule est autrement précise que celle contenue dans l'art. 35 du décret du 26 mars 1957, en vertu duquel le Conseil communal pouvait émettre des vœux sur tout ce qui est d'intérêt communal.

III. Le Collège échevinal (article 27).

Le Collège échevinal est composé du bourgmestre et d'échevins, (leur nombre est proportionnel à l'importance de la population).

Plusieurs des attributions du bourgmestre seront dorénavant exercées par le Collège échevinal en corps (article 44), à savoir :

- Publication et exécution des résolutions du Conseil de ville ;
- Instruction des affaires à soumettre au Conseil de ville ;
- Exécution du budget et de l'ordonnancement des dépenses de la ville ;
- Administration des établissements de la ville ;
- Gestion des revenus de la ville ;
- Gestion des propriétés de la ville ;
- Soutènement en justice de toute action intentée à la ville.

IV. Le bourgmestre de commune.

Glissement de compétences du bourgmestre vers le Conseil communal.

Exercice du pouvoir résiduaire en matière d'intérêt local par ledit Conseil.

Apparition d'un nouvel organe : le Collège échevinal.

Ces trois caractéristiques nouvelles ont transformé la physiologie de la fonction maïorale.

Le bourgmestre, dorénavant, est nommé par le Gouverneur de province (article 49), au sein du Conseil communal sur présentation de celui-ci, à moins qu'aucun candidat n'accepte, ne remplisse les conditions, ne recueille la majorité des suffrages ou ne soit accepté par le Gouverneur de province.

Ce texte se rapproche fort de l'idée déjà exprimée dans le commentaire officiel du décret du 26 mars 1957 :

« Il convient de noter que dans la pensée du législateur, le choix des bourgmestres des communes dans le personnel de l'Administration d'Afrique, est plutôt l'exception que la règle ».

SON RÔLE DANS LE CADRE DU DÉCRET DU 26 MARS 1957.

Pour marquer les différences d'un décret à l'autre, il convient de rappeler la compétence du bourgmestre de commune dans le cadre du décret du 26 mars 1957.

A. Du point de vue *intérêt général*.

Il exerce les pouvoirs et attributions lui délégués par le Gouvernement général (officier d'état civil par exemple) et le premier bourgmestre.

B. Du point de vue *intérêt local*.

Il peut aussi prendre des règlements locaux d'administration ou de police en les communiquant préalablement au Conseil sauf urgence ;

Il dirige l'administration ;

Il dirige le domaine privé ;

Il établit le projet de budget, de virement de crédit et de crédits extraordinaires, exécute le budget, en est l'ordonnateur ;

Il représente la commune en justice.

En outre, l'étendue des pouvoirs du bourgmestre se mesurait aux délégations qui lui avaient été accordées.

Les délégations qu'il pouvait recevoir étaient énumérées par les articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 12/332 du 22 octobre 1957 et par l'article 98 du décret du 26 mars 1957.

1° L'article 26 de l'ordonnance n° 12/332 du 22 octobre 1957 visait en ses alinéas 1 à 8 :

L'attestation d'indigence ;

La police des marchés publics ;

La démolition des bâtiments menaçant ruine ;

Le numérotage de parcelles ;

La réglementation de la circulation nocturne ;

La fermeture plus tardive des débits de boissons ;

La divagation des animaux et la détention d'animaux réputés dangereux ou nuisibles ;

La permission de construire, démolir ou modifier lorsque les travaux ne dépassent pas un million et ne couvrent pas plus de 1500 m².

Les paragraphes suivants de cet article 26 sont relatifs au contrat de travail, au recrutement, aux pensions, aux allocations d'invalidité.

Pour toutes ces matières, il était important de centraliser la paperasserie en un bureau unique pour toutes les communes tout en respectant le pouvoir de décision de chaque bourgmestre.

C'est la pratique qui s'est instituée à Élisabethville.

Ce bureau peut d'ailleurs s'intégrer dans une sorte d'organisme d'intérêt public qui concilie à la fois la similitude et l'économie d'un travail administratif accompli pour de grands ensembles et la diversité des compétences de chaque bourgmestre.

2° L'article 28 de l'ordonnance du 22 octobre 1957 attribuait compétence aux bourgmestres :

Sur les choses abandonnées, perdues ou égarées ;

Sur l'incarcération pendant 24 heures maximum des fauteurs de désordre ;

Sur la réception et la transmission d'un procès-verbal d'exhumation légalisé ;

Sur le bureau de population ;

Sur l'hygiène publique dans les agglomérations ;

Sur la délivrance de permis d'exploitation d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes de classe II ;

Sur l'organisation de la réserve de la Force publique.

3° En vertu de l'article 98 du décret du 26 mars 1957, le Gouverneur de province déterminait pour chaque commune les dispositions de la législation sur les circonscriptions urbaines et administratives indigènes qui lui étaient applicables.

Les délégations de pouvoirs aux bourgmestres ont été accordées plus ou moins généreusement selon l'orientation d'esprit du premier bourgmestre de la ville.

« Il ne faut pas noyer dans le détail et la paperasserie les bourgmestres noirs, me disait un premier bourgmestre. Je préconise de leur accorder le maximum de délégations dans un délai rapide, mais non pas d'un bloc, d'après ce que les bourgmestres noirs estimeront eux-mêmes devoir demander. »

Il est certain que confier une gestion d'intérêts concrets à des bourgmestres, leur enlève le temps nécessaire pour faire une démagogie vaine et leur donne l'occasion de s'initier aux responsabilités et aux difficultés de l'exercice du pouvoir.

Le souci de progrès, la volonté de décentraliser, ne sont pas inconciliables avec un étalement dans la cession de pouvoirs.

C'est ainsi qu'à Jadotville, le bureau de la main-d'œuvre indigène a continué au cours d'une période transitoire, à rédiger les documents nécessaires sur lesquels les bourgmestres se contentaient d'apposer leur signature.

RÔLE DANS LE CADRE DU NOUVEAU DÉCRET (article 71).

A. Selon le nouveau décret, le bourgmestre de commune n'exercera en sa qualité propre que des tâches d'intérêt général

ou mixte (comme le maintien de l'ordre). Il exerce les pouvoirs et attributions de l'administrateur de territoire dans la mesure où le Gouverneur général les lui confie (article 72).

B. Du point de vue intérêt local (article 74).

Le bourgmestre agit toujours au nom d'une autre autorité : Tantôt en tant que président du Conseil, tantôt en tant que président du Collège échevinal, tantôt en exécution des décisions prises par le Conseil ou le collège.

Il peut prendre des règlements de police aux mêmes conditions prévues pour les règlements de police pris par le premier bourgmestre. Il dirige l'administration.

V. Le Conseil de ville.

Le Conseil de ville en droit n'est pas composé paritairement. Toutefois, la désignation de certains membres à côté de membres élus tend à réaliser une parité de fait volontairement poursuivie par les auteurs des deux décrets.

Cette parité de fait n'a pas été modifiée par les changements survenus dans la composition (art. 78 du nouveau décret). Mais la compétence a grandi. Le nouveau décret du Conseil de ville fait glisser la compétence de décision du premier bourgmestre au Conseil de ville dans les matières d'intérêt urbain.

En même temps, le nouveau décret précise par une énumération aussi détaillée que possible, les matières qui doivent être considérées comme étant d'intérêt urbain (art. 84).

Il faut enfin noter la différence qui subsistera entre les domaines de compétence des communes et des villes, à la suite d'une transformation du texte de l'article 84 (intervenue au cours des discussions devant les Conseils de province et de gouvernement).

Le projet de nouveau décret comportait un article ainsi libellé :

« Sous réserve de législations particulières, le Conseil de ville règle tout ce qui est d'intérêt urbain ».

Ce libellé a disparu dans le texte définitif du nouveau décret. Il en résulte que la compétence du Conseil de ville est strictement limitée aux matières énumérées à l'article 84, dont l'énumération peut être complétée par le Gouverneur général. On peut

douter de la justesse de l'affirmation insérée dans l'exposé des motifs que le Conseil de ville a « un pouvoir résiduaire en matière urbaine ».

Un *Collège échevinal urbain* est créé auquel s'appliquent les observations formulées à propos du Collège échevinal communal.

VI. Le Premier bourgmestre.

Pour comprendre les modifications intervenues, il faut analyser le statut du premier bourgmestre tel que le dessinait le décret du 26 mars 1957.

Le premier bourgmestre, était toujours un fonctionnaire comme ses adjoints.

A. Il avait une compétence d'*intérêt général*.

1° Il était chargé de l'exécution des lois et règlements d'intérêt général ;

Soit en prenant des arrêtés en vertu de la loi ;

Soit en veillant à ce que les instructions générales soient observées.

2° Il exerçait presque exclusivement la tutelle des communes ;

3° Il exerçait les attributions de commissaire de district et d'administrateur de territoire.

B. Il jouait le rôle d'une autorité urbaine.

Il prenait des règlements d'administration locaux et des règlements de police après avoir consulté obligatoirement le Conseil de ville (sauf urgence).

— Il dirigeait l'administration et utilisait un staff de plusieurs adjoints ;

— Il gérait le domaine privé de la ville ;

— Il établissait le projet de budget, de virement de crédit, de crédits supplémentaires ;

— Il exécutait le budget, en était l'ordonnateur ;

— Il représentait la ville en justice ;

— Il répartissait entre ville et commune le produit de l'impôt personnel perçu sur les deux premières bases ;

— Il transférait les taxes d'une voirie à l'autre ;

— Il dirigeait la police.

Le décret du 26 mars 1957 a voulu centraliser le commandement de la police à l'échelon de la ville pour deux motifs :

— Pour des raisons évidentes d'efficiencé, il convient qu'il y ait une police compétente pour toute agglomération ;

— La coexistence de police aux deux échelons, ville et communes, est source de frictions et de complication.

DANS LE CADRE DU NOUVEAU DÉCRET.

Le premier bourgmestre est toujours (c'est-à-dire dans tous les cas et comme dans le passé) un fonctionnaire ainsi que ses adjoints (art. 98 du nouveau décret).

A. En vertu de l'article 101 du nouveau décret, il conserve *compétence d'intérêt général*. C'est la seule compétence qu'il exercera *qualitate qua*.

Il exerce les attributions d'administrateur de territoire dans la mesure où le Gouverneur général ne les a pas expressément confiées au bourgmestre.

Voici le premier changement du nouveau décret : les fonctions d'administrateur territorial peuvent être enlevées au premier bourgmestre et confiées expressément aux bourgmestres. Le Gouverneur général est compétent pour y procéder.

Comme le prévoyait l'article 10 du décret du 26 mars 1957, le premier bourgmestre peut également déléguer en tout ou partie ses attributions de commissaire de district et d'administrateur territorial dans les limites fixées par le Gouverneur général (Art. 102).

La seconde nouveauté consiste dans la substitution du pouvoir de tutelle : celle-ci est dorénavant exercée par le Gouverneur général et le Gouverneur de province (art. 106 et 109) et non plus par le premier bourgmestre (art. 9, al. 4 du décret du 26 mars 57).

B. Comme autorité urbaine (art. 100).

Il prend des règlements de police en cas d'urgence, les communique au Conseil de ville et au Gouverneur de province. Ces règlements cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas confirmés par le Conseil à sa plus prochaine réunion. Ils peuvent être suspendus par le Gouverneur de province ou le commissaire de district (art. 105 du nouveau décret). L'administration urbaine est placée

sous son autorité (art. 105). Les règlements et décisions du Conseil du Collège échevinal, les publications et les actes publics, sont signés par lui (art. 104).

Il est chargé de l'exécution des résolutions du Collège échevinal, (art. 104). Cette attribution révèle une autre modification, un Collège échevinal est créé pour jouer le rôle d'agent d'exécution du Conseil de ville. On peut donc dire qu'en matière d'intérêt urbain, le premier bourgmestre agit toujours au nom d'une autre autorité, tantôt comme président du Conseil de ville, tantôt comme président du Collège échevinal, tantôt en exécution de décisions prises par le Conseil ou le Collège.

Le nouveau décret maintient le premier bourgmestre comme chef de la police de la ville qu'il fait administrer du point de vue personnel et technique (matériel, effectif, personnel, formation, etc.) par un service actif de la police commun à toute la ville. Toutefois, il met aux ordres des bourgmestres des communes des éléments de cette police qui reçoivent autorité sur eux par délégation du premier bourgmestre.

VII. La formation des élites.

La création de nouvelles unités administratives, le fait que ces unités ne sont plus gérées exclusivement par des fonctionnaires, pose des problèmes :

Tout d'abord, le choix des élus est important. Certes, le recours au suffrage universel pour les désigner apparemment ne permet pas d'influencer le choix.

Il n'empêche qu'une bonne gestion dépend notamment de l'intérêt porté par les habitants aux institutions. Pour susciter cet intérêt, il faut que des représentants valables de chaque groupe selon la couleur ou selon la tribu, soient désignés.

On saisit dès lors toute l'importance du découpage des sections électorales. On sait que pour éviter l'appropriation de tous les mandats politiques par une majorité, une réforme électorale est intervenue en 1958.

La formation des futurs élus dépendra constamment de l'état d'information des élites où ils seront recrutés : notables, anciens chefs, clercs. La formation d'ensemble et continue de ces élites devra être poursuivie.

Une fois les élus désignés au suffrage universel, une formation est nécessaire.

Tout d'abord, la commune à gérer est plus importante qu'une entreprise particulière. Au fur et à mesure où la formation se fera, un certain décalage risquera de se produire, car les textes évoluent rapidement lorsqu'ils visent une nouvelle institution.

Mais c'est la mentalité particulière de l'Africain et du Congolais, ainsi que l'absence de cadres antérieurs, qui exigent impérieusement cette tâche de formation. Les opinions sur l'aptitude des Noirs varient fondamentalement selon les interlocuteurs que nous avons rencontrés.

La mentalité africaine, plus près de la vie que de l'action, plus proche du tribalisme que d'une communauté d'esprit, nécessite une information plus active, sans qu'on puisse imaginer un seul instant que les règles de nos administrations seront appliquées sans adaptation.

Le Noir boucle difficilement un budget et ne parvient pas à étaler une trésorerie sur une longue période.

Le Noir conçoit l'autorité comme le moteur d'un paternalisme distribuant la nourriture.

Quant à la gestion d'une caisse par un Noir, trop d'avis divergents ne permettent pas de se faire une opinion. Le nombre de détournements qui se sont produits dans les services administratifs, tels que la poste, ne révèle aucune déficience particulière aux Noirs, s'il est prouvé que le recrutement n'a pas été basé sur une solide formation morale. En passant, on peut souligner la sévérité beaucoup plus grande dont font preuve les bourgmestres noirs à l'égard de leur personnel.

La mentalité des Congolais dans les centres urbains, pose un autre problème. Sous l'aiguillon d'une indépendance qui doit, à ses yeux, signifier avant tout qu'on le traite comme un homme égal en considération et selon ses capacités, le Noir élu rejette facilement toute forme de paternalisme que prendrait l'adjonction de conseillers européens.

En Europe, la préexistence de structures administratives évite bien des déboires aux nouveaux élus. Le conseiller, l'échevin, le bourgmestre, disposent de tout un corps de fonctionnaires dévoués, capables de les guider et de réunir tous les éléments nécessaires avant que ne soit prise une décision.

Rien de tel dans les villes congolaises. Les élus blancs comme noirs, sont aussi neufs que le personnel. Sans doute, les autorités des communes blanches acceptent-elles facilement de recourir aux bons conseils des fonctionnaires qui les précédaient dans la gestion des intérêts locaux. Ils parviendront même par exemple à Elisabethville, à faire adjoindre de façon organique au bourgmestre, l'administrateur territorial qui s'occupait de la circonscription urbaine qui a précédé la ville.

Les élus noirs, au contraire, manifestent une méfiance d'autant plus grande que la population de leur commune a été excitée par des meneurs blancs et noirs, car il s'en trouve, hélas, au Congo, des hommes qui sèment la zizanie.

Dans la plupart des villes, il a fallu créer un corps de conseiller qui a pris le nom de OLAS ou ILAS (Organisations ou institutions des affaires sociales).

Ce fut parfois le terme favorable d'une évolution pénible.

Certains fonctionnaires traitaient, en 1958, les bourgmestres comme des enfants, employant même le mot. D'autres voulaient que toute audience sollicitée par un bourgmestre soit précédée d'un entretien avec leur adjoint. Les troisièmes se contentaient d'être présents dans un bureau de l'ancien centre extra-coutumier devenu maison communale, déclarant : « inutile de venir me trouver : débrouillez-vous ».

Ces trois cas, nous nous empressons de l'ajouter, sont particuliers à une seule ville.

Au fur et à mesure où les Noirs évoluent, des habitudes meilleures se sont créées, mais le rôle des fonctionnaires blancs attachés au premier bourgmestre, est fort divers selon les villes.

Ils sont parfois attachés à une ou plusieurs communes déterminées. Ce sera le cas à Elisabethville, pour une période de quelques mois.

Cet attachement se fera parfois sur proposition du bourgmestre noir qui souhaite avoir le concours de tel administrateur.

On peut trouver ici la possibilité de distinguer parmi les fonctions administratives du pouvoir central, les fonctions d'autorité et les fonctions de conseil.

Dans le premier cas, le fonctionnaire est désigné sans participation de l'autorité subordonnée.

Dans le second cas, le fonctionnaire est choisi après suggestion de l'autorité subordonnée.

Bureau par bureau, la formation du personnel s'impose : receveur, secrétaire, percepteur communal, fonctionnaires du recensement, de la mutation et du séjour, du commerce et de l'état-civil, préposés de sections pour perception de certaines taxes et recensement, bureau de dactylographie.

Les fonctionnaires blancs prennent soin, à Élisabethville et à Léopoldville de réunir dans une brochure tous les arrêtés applicables à la commune, les arrêtés progou (gouvernement provincial), les modèles de documents et les budgets, pour faciliter la tâche des fonctionnaires et élus communaux.

Malgré la différence dans certains détails, les résultats de cette initiative devraient pouvoir bénéficier à toutes les villes.

Les bourgmestres noirs se sont rendus compte de l'excellence de ces conseillers blancs. A la condition que ceux-ci jouent le jeu, c'est-à-dire ne s'immiscent pas dans les pouvoirs communaux et ne prétendent pas jouer le rôle d'adjoints (1) les bourgmestres noirs sont heureux de déléguer à d'autres la formation de leur personnel pour mieux se concentrer sur la gestion de leur commune.

Les fonctionnaires blancs faisant partie du staff du premier bourgmestre, peuvent aussi se voir distribuer des missions techniques spécifiques qui les mettent en contact avec toutes les communes.

Des réunions avec les conseillers permettront de commenter les textes du décret et des ordonnances, embryon de futures commissions.

Enfin, certains fonctionnaires exercent en ordre principal une mission de contrôle. D'habitude, leur rôle ne se confondra pas avec celui des membres de l'OLAS et de l'ILAS qui sont des conseillers d'administration (titre non organique). Il n'empêche qu'au cours de cette mission de contrôle, ces fonctionnaires

(1) Des Noirs avaient adressé au Ministre une note demandant que soit établie une « tutelle temporaire consistant à placer les bourgmestres autochtones » des futures communes sous la surveillance des fonctionnaires qui durant un » temps à déterminer (de 3 à 6 mois par exemple), travailleraient avec eux pour » leur apprendre les divers rouages administratifs qu'impliquent les fonctions de » bourgmestre ».

La réaction du pouvoir central fut judicieuse.

Il subordonna l'application du système dans le seul cas où les conseils communaux intéressés le demanderaient explicitement et à un choix très strict des fonctionnaires blancs appelés à jouer ce rôle.

peuvent jouer un grand rôle de formation et coordonner l'action de tous les bureaux.

LES SERVICES DES VILLES ET DES COMMUNES

Services urbains.

L'article 25 al. 3 du décret du 26 mars 1957 précise :

« Tous les services sont placés sous l'autorité du premier bourgmestre qui en précise les attributions, en veillant à assurer l'unité dans toute l'aire de la ville notamment en matière d'hygiène, de police et de travaux publics ».

Mais ces services sont de deux sortes et la décomposition budgétaire reflète cette dualité.

Au chapitre I des dépenses, nous trouvons les services urbains que la ville peut créer (avec autorisation du gouverneur de province), services qui sont entièrement à charge de la ville.

« Le Conseil de ville étant compétent pour créer de son côté des services urbains, on pouvait craindre des empiètements sur les services généraux ou des doubles emplois. C'est la raison pour laquelle le législateur a soumis la création de services urbains supplémentaires à l'autorisation préalable du gouverneur de province ». (Commentaires VI. 2.)

Au chapitre IV des dépenses, nous trouvons les services généraux couverts par une subvention du pouvoir central. C'est le premier bourgmestre qui détermine sous le contrôle hiérarchique les attributions de ces services.

La 4^{me} partie de cette étude, consacrée à l'organisation financière, fera mieux ressortir les problèmes afférents à l'organisation des services.

Services communaux.

Quant aux *services communaux*, le silence du décret ne peut être interprété comme une défense (Commentaire VI. 2). Toutefois, « ... la plupart des communes dans l'état actuel des choses n'ont pas à prévoir de véritables services, c'est-à-dire de cellules administratives composées de plusieurs agents placés sous la direction d'un chef de service. Là où l'existence de pareils services se justifie, ils peuvent être créés. Leur subsidiarité par la Colonie n'est toutefois pas prévue » (Commentaire VI. 2).

QUATRIÈME PARTIE

LES MÉTHODES D'ORGANISATION FINANCIÈRE

Les textes de base sont les articles 181 à 218 du nouveau décret du 13 octobre 1959. Ils offrent l'avantage d'une plus grande clarté. En effet, ils regroupent en quatre sections bien délimitées :

- Les ressources des communes et des villes ;
- Les dépenses des communes et des villes ;
- L'élaboration de leur budget ;
- L'exécution de leur budget.

La réalité budgétaire est un peu plus compliquée. Le dispositif des budgets communal et urbain comprendra, en effet, quatre chapitres modelés sur le modèle du budget des anciennes circonscriptions urbaines. Ce sont ces quatre chapitres qui nous permettront de jeter un regard sur toutes les recettes et sur toutes les dépenses des communes et des villes.

A cette fin, nous utiliserons le cadre budgétaire arrêté par l'ordonnance n° 30/358 du 6 novembre 1957 portant mesures d'exécution en matières budgétaire, fiscale et comptable, sous forme de 3 annexes :

- I. Modèle de budget ville ;
- II. Modèle de budget communal ;
- III. Règlement sur la comptabilité communale.

SECTIONS I ET II

RECETTES ET DÉPENSES DES COMMUNES ET DES VILLES

Tout d'abord un mot du cadre budgétaire qui présente 4 chapitres, tant pour la commune que pour la ville. Ce cadre est spécialisé en ce sens que les recettes de chaque chapitre sont affectées aux dépenses du chapitre correspondant.

Le chapitre I comprend en dépenses, les services administratifs propres à la commune et à la ville, et en recettes, l'ensemble des recettes spécifiques à ces deux communautés.

Le chapitre II comprend les dépenses et les recettes extraordinaires.

Le chapitre III comprend le budget pour ordre.

Le chapitre IV comprend en dépenses, les services généraux, c'est-à-dire les services accomplis par la commune ou la ville pour le compte du pouvoir central. Le même chapitre IV comprend en recettes, une subvention du pouvoir central « couvrant les dépenses administratives des services généraux ».

Cette subvention ne se confond pas avec le subside d'équilibre comme il sera indiqué plus loin.

Puisque l'administration révèle son projet lointain de créer un fonds des communes, il faudra veiller aux dangers qui entourent la création de pareil fonds. Les critères d'accès à ce fonds peuvent être arbitraires. La répartition de la subvention du pouvoir central entre les communes peut ne pas être faite en fonction des besoins réels des communes.

L'expérience du fonds des communes en Belgique, à ce point de vue, est particulièrement décevante.

Le projet de création d'un tel fonds au Congo reste encore à étudier complètement. L'idée n'en a été amenée que par deux considérations : le rôle centralisateur de la Caisse d'épargne comme organisme de crédit communal et surtout le désir d'éviter l'individualisation des redevables d'additionnels d'impôts et de taxes gouvernementaux à ristourner aux communes et aux villes après que le pouvoir central en aura assuré la perception simultanée. Jusqu'à présent, en tout cas, aucun rôle similaire à celui du Fonds belge des communes n'a été envisagé. Il s'agit plutôt d'un compte centralisateur des sommes à répartir suivant des critères objectifs et numériques. Les subsides resteraient directement alloués à chaque entité bénéficiaire après avoir été calculés conformément aux besoins et aux ressources de chaque entité particulière.

Pour la facilité de l'analyse, nous envisagerons successivement les quatre chapitres du budget de la commune et de la ville :

A l'intérieur de chacun de ces chapitres, nous analyserons successivement recettes et dépenses de la commune, recettes et dépenses de la ville.

LE CHAPITRE PREMIER DU BUDGET COMMUNAL

A. Recettes communales.

Le nouveau décret distingue quatre sources de recettes :

La première ressource de toute communauté humaine est évidemment celle des taxes.

On distingue taxes fiscales et taxes rémunératoires.

Les taxes fiscales sont les véritables impôts, c'est-à-dire une charge de revenu. Il est regrettable que le nouveau décret maintienne l'accolement impropre de ce substantif et de cet adjectif.

Les taxes rémunératoires, selon l'article 183 du nouveau décret, rétribuent un service rendu à l'avantage personnel et exclusif des contribuables. Le service peut être facultatif ou imposé.

Toujours d'après le même article, les taxes rémunératoires ne peuvent excéder le coût réel ou raisonnablement estimé des services qu'elles rétribuent.

La seconde ressource est celle de l'emprunt. Son produit figurera au chapitre II (Budget extraordinaire).

La troisième ressource : celle des dons et des legs. L'article 191 soumet à l'autorisation du gouverneur de province l'acceptation de tout don ou legs d'une valeur supérieure à 100.000 F, avec possibilité de recours contre le refus d'autorisation auprès du Gouverneur général qui doit intervenir dans le mois de la réception du recours, art. 191.

La quatrième est l'aide de l'État.

Nous analyserons successivement ci-dessous, selon le schéma de l'annexe I à l'ordonnance 30/358 du 6 novembre 57 :

- Les taxes fiscales ;
- Les taxes rémunératoires ;
- Le produit de répartition des taxes urbaines ;
- Les revenus du domaine et du patrimoine ;
- Les contributions du pouvoir central ;
- Le prélèvement sur fonds de réserve ;
- Les recettes accidentelles.

1. TAXES FISCALES.

Quelle est l'étendue du domaine fiscal réservé aux communes ?

Il existe une notable différence entre les deux décrets. D'après l'article 36 du décret du 26 mars 1957, le Gouverneur général délimitait (dans les limites du décret) le domaine fiscal réservé aux communes.

D'après le nouveau décret (art. 185), les communes peuvent établir des taxes fiscales sur n'importe quel objet à l'exception de ceux qui ont déjà été taxés par l'État ⁽¹⁾.

Comment se délimite le domaine fiscal propre aux communes, par opposition à celui de la ville (qui peut également créer toutes taxes fiscales en vertu de l'article 196 du nouveau décret) ?

C'est essentiellement un critère de localisation qui a justifié l'énumération suivante (L'existence de certaines de ces taxes dans les anciens centres extra-coutumiers devenus communes noires, et leur inexistence dans les anciens districts européens sont les causes accessoires de cette discrimination).

— Tout d'abord, deux taxes sont transférées par le nouveau décret, du domaine urbain au domaine communal : le colportage et les viandes ou denrées alimentaires d'origine animale importée ;

— Ensuite, comme par le passé, on peut énumérer les taxes fiscales suivantes :

Sur l'autorisation de bâtir (à Bukavu 3 F le m²) sur les logeurs (70.000 unités à Luluabourg pour l'ensemble des communes blanches et noires), à Bukavu, cette taxe est remplacée par la taxe de séjour ;

Sur le marché communal qui existe parfois sous forme d'embryon différent du marché urbain. A Luluabourg, 10 F par jour et 20 F pour le petit bétail ;

Sur les spectacles et divertissements publics (souvent 10 % de la recette) ;

Sur les heures de fermeture tardive des débits de boisson (100 F par heure) ;

⁽¹⁾ Certaines exceptions sont prévues afin de maintenir certaines taxations antérieurement autorisées par le décret du 26 mars 1957.

Sur la publicité.

Du fait que la taxe sur la publicité appartient à la fiscalité communale, certaines villes se voyaient dans l'impossibilité de prélever une taxe de publicité sur voirie d'intérêt général, particulièrement dans les zones annexes.

Elles ont pu cependant l'instaurer en spécifiant qu'il s'agissait de publicité sur véhicules circulants.

Elles souhaitent que la taxe sur la publicité redevienne urbaine par souci d'équité, quitte à la ristourner aux communes à concurrence de 90 ou 99 % en faveur de celles-ci.

Sur le séjour.

Sur les chiens.

Le montant risque d'en être élevé afin de diminuer le nombre de chiens qui sont responsables d'un état endémique de rage, par exemple à Elisabethville.

2. TAXES RÉMUNÉRATOIRES.

« Les conseils communaux peuvent créer des taxes communales rémunératoires » (art. 36 du décret du 26 mars 1957 et 181 du nouveau décret).

A titre d'exemple, le projet de budget annexé à l'ordonnance n° 30/256 du 6 novembre 1957 cite :

Taxe d'occupation de voirie pour étalages, terrasses, débitants et pour stationnement de taxis.

Cette dernière taxe est d'application difficile. Chaque taxi va-t-il payer autant de taxes qu'il existe de communes ou devra-t-il retourner à son stationnement originaire alors que les distances sont grandes ? Léopoldville a résolu la question en faisant percevoir la taxe par la ville et en répartissant le produit entre les communes. Le problème est compliqué par l'apparition d'une nouvelle réglementation s'étendant à tout le Congo et imposant contrat d'assurance et appareil de contrôle du parcours. On prévoit également la publication d'une ordonnance sur le contrôle technique. L'ensemble de ces dispositions frappe durement un grand nombre de gagne-petits qui recouraient à ce genre d'entreprises pour suppléer au chômage.

La décentralisation en cette matière, délaissant aux autorités

urbaines le soin de fixer des normes en tenant compte des modes indigènes, paraît préférable.

3. PRODUIT DE RÉPARTITION DES TAXES URBAINES.

A côté des taxes fiscales et des taxes rémunératoires, la commune jouit du *produit de répartition des taxes urbaines*.

Nous avons déjà mis en relief (p. 28) le jeu administratif auquel donne lieu cette répartition.

Le nouveau décret a apporté une modification importante. C'est le Gouverneur de province qui, dorénavant, procède à la répartition du produit des impôts qui ressortissaient précédemment à la compétence du premier bourgmestre et du Conseil de ville.

C'est donc le Gouverneur de province qui répartit et le produit des centimes additionnels sur les 1^e, 2^e, 3^e et 5^e bases (art. 195), et le montant des impôts personnels sur les 2 premières bases et le montant théorique de ces impôts majorés de centimes additionnels pour les bâtiments et terrains occupés ou réservés par le pouvoir central ou par les organismes parastataux et autres établissements d'intérêt public exemptés de ces impôts (art. 191), enfin tout ou partie du produit des taxes fiscales que la ville crée.

Si nous analysons le jeu administratif prévu par le décret du 26 mars 1957, nous constatons qu'il était extrêmement compliqué : le tableau comparatif des répartitions dans les différentes villes révélait de notables différences d'une ville à l'autre.

Trois autorités participaient à ce jeu :

1) Les centimes additionnels sur différentes bases de l'impôt personnel répartis par les gouverneurs de province : 90 % aux communes, 10 % à la ville (voir page 31) ;

2) Le produit des taxes fiscales urbaines réparti par le Conseil de ville ;

3) Les contributions que le pouvoir central accepte de ristourner réparties par le premier bourgmestre.

Le premier mode de répartition fut uniforme.

Le second et troisième modes étaient variables d'une commune à l'autre.

Taxes fiscales urbaines réparties par le Conseil de ville.

	Au profit	
	de la Ville	de la Commune
Léopoldville	90 %	10 %
Élisabethville	90 %	10 %
Jadotville	10 %	90 %
Luluabourg	mode différentiel	
Bukavu	30 %	70 %
Stanleyville	10 %	
Coquilhatville	mode différentiel selon qu'il s'agit des taxes sur vé- hicules, le marché ou la bière.	
		90 %

*Contributions ristournées par le pouvoir central
réparties par le premier bourgmestre.*

	Produit de l'impôt personnel sur 1 ^{re} et 2 ^e bases		Produit de l'impôt théorique sur 1 ^{re} et 2 ^e bases	
	Au profit			
	de la Ville	de la Commune	de la Ville	de la Commune
Léopoldville			99 %	1 %
Élisabethville	75 %	25 %	75 %	25 %
Jadotville	65 %	35 %	90 %	10 %
Luluabourg	60 %	40 %	99 %	1 %
Bukavu	90 %	10 %	99 %	1 %
Stanleyville	100 %		99 %	1 %
Coquilhatville	30 %	70 %	100 %	

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

1^o Ces pourcentages de répartition étaient modifiables d'année en année.

2^o La répartition est différente selon les impôts et selon les villes. Stanleyville se proposait de différencier la répartition d'après chacune des taxes : le produit de la taxe sur véhicules serait réparti à concurrence de 50 % au profit des communes et réparti entre celles-ci selon leur nombre de véhicules.

De même, 50 % du produit de la taxe sur marché urbain

seraient remis aux communes et répartis entre elles selon un pourcentage différent.

A Léopoldville, le produit de la taxe sur véhicules a fait l'objet d'un calcul encore plus compliqué. 50% restent à la ville, 50% vont aux communes.

Comme on a craint que pratiquement la commune de Léopoldville I ne se voit attribuer la quasi-totalité de ces 50%, on a réparti ces 50% comme suit : 35% à Léopoldville et 15% aux autres communes.

3° Pour quelles raisons y avait-il absence quasi totale de répartition de l'impôt théorique (1% aux communes) ? Il s'agit là d'une nouvelle recette, d'un apport du pouvoir central destiné, dit-on, au financement des travaux urbains *via* le fonds de réserve.

En certaines villes, une véritable bataille entre autorités a finalement arraché, malgré tout, un pourcentage plus élevé au profit des communes.

4° Le jeu politique à travers la majorité siégeant au Conseil de ville, ne risquait-il pas de favoriser les communes blanches ou les communes noires par l'adoption d'un taux déterminé dans la répartition du produit des impôts ? Non, parce que l'article 12 de l'ordonnance 12/297 du 29.9.1957 exige une majorité des deux tiers des membres et des deux tiers des suffrages des membres présents pour la validité des délibérations relatives au budget, aux taxes et aux emprunts.

Dorénavant, en vertu du nouveau décret, la répartition se fera par le seul gouverneur de province. Il restera à celui-ci à trancher un problème fondamental que n'ont résolu ni l'ancien, ni le nouveau décret.

Une fois que le pourcentage de répartition entre ville et communes a été fixé, il reste à déterminer de quelle façon la portion d'impôts attribuée à l'ensemble des communes sera répartie entre celles-ci.

Il est évident que les communes blanches dont le territoire coïncide souvent avec d'anciennes circonscriptions urbaines (c'est-à-dire européennes) étaient équipées de façon beaucoup plus complète que les communes noires qui ont été créées à la même date.

De plus, c'est dans les communes noires que se recrute toute la main-d'œuvre, c'est-à-dire tous les usagers des services publics dans l'ensemble de la ville.

Ces deux raisons s'opposent à ce que la répartition entre communes se fasse selon un critère de localisation du produit de l'impôt.

Par contre, les communes blanches font valoir que les principaux producteurs des différents impôts (particulièrement par les centimes additionnels aux 3 premières bases de l'impôt personnel) sont domiciliés dans la commune blanche. Il ne serait que juste qu'ils bénéficient au maximum du produit de l'impôt ristourné aux communes.

Cette thèse, si elle était admise, peut nuire directement aux intérêts de la ville.

Prenons comme exemple celui de Stanleyville.

Si on s'en tient au seul critère de localisation pour répartir les taxes urbaines d'après les montants perçus sur le territoire de chaque commune en 1959 :

La commune blanche de Stanleyville obtient	4.366.000 F
et chacune des communes noires	
Mongonbo	2.359.000 F
Kabongo	2.467.000 F
Lubunga	1.740.000 F

On en trouve la raison en détaillant le produit de certaines taxes urbaines localisées :

	Stanleyville	Mongonbo	Kabongo	Lubunga
Pour 1 ^{re} base	2.322.000	0	0	0
2 ^{me} base	40.000	0	0	0
3 ^{me} base	483.000	15.000	10.000	5.000
I.C. et I.S.		2.000	1.000	1.000
taxe sur véhicules	1.142.000	166.000	71.000	49.000

Finalement, le fonds de réserve de la commune blanche de Stanleyville recevra 6 millions 1/2, tandis que les communes noires seront en déficit.

De plus, le calcul du subside d'équilibre sera faussé parce que le pouvoir central invoquera ce boni pour diminuer le subside et cette diminution nuira aux intérêts de toutes les communes.

Toutefois, le critère de localisation pour répartir entre les communes le produit des impôts conserve son importance. Il est pleinement justifié lorsque le caractère urbain de la taxe

ne résulte que d'une facilité de perception : il est, en effet, plus aisé de localiser la répartition que la perception individuelle.

De plus, il ne faut pas que les communes s'habituent à recevoir une aide totale des différentes autorités et ne demandent pas un effort personnel à leurs habitants.

Déjà, la mentalité des Noirs est ainsi déformée qu'ils s'imaginent trop facilement que leur respect de l'autorité entraîne pour celle-ci l'obligation de subvenir à leurs besoins.

De plus, le décret du 26 mars 1957, aux art. 31 et 59, prévoyait que la répartition des impôts se ferait entre les communes *intéressées*. On a tiré argument de cet adjectif pour marquer la nécessité de répartir en tenant compte de l'origine du produit des impôts.

La solution se trouve dans la recherche préalable de la nature des impôts ristournés. Si la taxe est la contrepartie d'un service rendu, l'impôt est une dépense de revenu, dépense inéluctable qui permet d'assurer la vie de la société.

Or, tous les produits fiscaux répartis par les trois autorités citées plus haut paraissent participer de la nature de l'impôt. Seules sont assimilables à une taxe, les recettes rémunératoires qui ne font pas l'objet d'une répartition (art. 2 du chap. I, Budget ville).

Dès lors, le critère de localisation, le lieu d'origine du produit de l'impôt, perd de son importance.

La ville est un corps vivant qui doit une sollicitude d'autant plus grande à l'un de ses membres que celui-ci est plus faible.

Il ne faut pas baser la répartition en ristournant la plus grosse part aux communes qui ont produit la plus grande partie de l'impôt, mais en favorisant les communes selon leurs besoins.

Ces besoins peuvent être mesurés par le recours à plusieurs critères. Celui du nombre d'habitants est insuffisant (1).

Il faut tenir compte de la comparaison existant entre les diverses infrastructures communales lors de la création de la commune. Il faut tenir compte de la destination qui a été donnée aux produits fiscaux lors de l'exercice précédent, bref de la plus ou moins bonne gestion. Il faut encourager les communes à demander un

(1) Le choix du critère de répartition doit être fait avec beaucoup de soin. La bière est consommée en quantités considérables dans les communes noires. En répartissant le produit de cet impôt en tenant compte exclusivement du nombre des habitants on ne respecterait pas le pourcentage très élevé de consommation de bières dans les communes noires.

effort à leurs habitants, et le critère de localisation jouera à nouveau un rôle, mais un rôle plus effacé.

Le nouveau décret n'a pas tranché la question.

4. REVENUS DU DOMAINE ET DU PATRIMOINE (1).

Le produit de location de biens immobiliers a remplacé l'ancienne taxe d'occupation perçue précédemment dans les centres extra-coutumiers avant que ceux-ci ne deviennent communes. Cette taxe n'a pas été reprise dans les décrets. Toutefois, une assimilation s'est produite entre elle et la taxe prévue à l'article 4.1.1. du budget de la commune — chap. 1. Le plus souvent on considère que ce produit de location englobe la taxe de voirie (art. 2.1.1.).

Certaines villes inscrivent ce produit à l'art. 5.1.1. (produit de location de terrains) parce que primitivement ces services étaient perçus pour le compte du pouvoir central.

5. CONTRIBUTIONS DU POUVOIR CENTRAL.

Il s'agit avant tout du résultat de la répartition faite hier par le premier bourgmestre ; aujourd'hui par le gouverneur de provinces, du produit de l'impôt personnel sur les 1^{re} et 2^e bases.

6. PRÉLÈVEMENT SUR FONDS DE RÉSERVE.

7. RECETTES ACCIDENTELLES.

La commune peut recevoir une subvention de la ville pour compléter son déficit. Le décret ne l'a pas imposé, mais les commentaires des services du Gouvernement général l'admettent.

B. Dépenses.

Quatre postes budgétaires regroupaient les dépenses communales :

- Les frais de fonctionnement des services communaux ;
- Les charges financières ;

(1) On ne peut qu'évoquer ici tout le problème de la propriété foncière. Un décret permet aux indigènes d'acheter des parcelles. Mais cette appropriation va à l'encontre de la mentalité du Bantou pour qui la possession est suffisante, car elle lui donne le *jus utendi et abutendi*, le droit d'épuiser le sol, tout en lui refusant le pouvoir de l'aliéner.

- Les dépenses imprévues urgentes et nécessaires ;
- Les non-valeurs et restitutions.

Le nouveau décret édicte le principe d'annalité et de spécialité dans l'art. 204 : Toutes les dépenses (des villes) et des communes sont portées annuellement et spécifiées au budget (urbain ou) communal.

Ces dépenses sont obligatoires ou facultatives. L'énumération des dépenses obligatoires figure à l'art. 205.

LE CHAPITRE PREMIER DU BUDGET DE LA VILLE

A. Recettes.

Le nouveau décret prévoit pour la ville comme pour la commune, quatre grandes sources de recettes :

- Les taxes ;
- Les emprunts ;
- Les dons et legs ;
- L'aide de l'État.

Les diverses observations formulées à propos du budget de la commune sont valables pour la ville, mais doivent être complétées comme suit :

1. Taxes fiscales.

La ville a la personnalité civile.

Elle constitue une circonscription administrative distincte qui fait partie de la province dans laquelle elle est située (art. 1. ord. 30/358 du 6 nov. 1957).

L'impôt personnel au Congo est établi sur 6 bases reprises au décret du 16 mars 1950.

1^{re} base : sur la superficie des bâtiments et constructions occupés ;

2^{me} base : sur la superficie des terrains *non bâtis* des circonscriptions urbaines ;

3^{me} base : sur employés, ouvriers, domestiques ;

4^{me} base : sur bateaux, embarcations ;

5^{me} base : sur véhicules à moteur et vélos ⁽¹⁾ ;

6^{me} base : sur les superficies des concessions minières.

La ville peut établir des centimes additionnels à l'impôt personnel sur les 1^{re}, 2^{me}, 3^{me} et 5^{me} bases.

Viennent s'y ajouter le produit des centimes additionnels à l'impôt indigène de capitation ⁽²⁾ et à l'impôt indigène supplémentaire. Il sera vraisemblablement remplacé par une généralisation de l'impôt sur les revenus avec distinction entre impôt barémique et impôt forfaitaire, les voies de recouvrement (poursuites et contraintes par corps) étant également généralisées.

Tout en restant limitées par le cadre du décret sur les ressources financières du Congo ⁽³⁾, les villes peuvent imaginer certaines amodiations. On constate par exemple en ce qui concerne la 2^{me} base, qu'Élisabethville a édicté une double exonération.

Les lotisseurs qui équipent eux-mêmes leur lotissement ne doivent pas payer cette taxe pendant dix ans. De même, la taxe est limitée à une surface en profondeur de 50 mètres le long des routes non asphaltées.

Le plafond des centimes additionnels est théoriquement limité à 100. Toutefois, ce plafond peut être dépassé avec l'autorisation du Gouverneur général et atteindre par exemple 2.000 centimes additionnels à Élisabethville, pour terrains non bâtis dans un certain secteur. Certains ont voulu voir là la possibilité pour la ville de déterminer elle même la subsidiation du pouvoir central qui doit verser des centimes additionnels pour les bâtiments et fonds qui se trouveraient dans ce secteur. Toute la question est donc de savoir s'il y a un grand nombre de propriétés du pouvoir central dans ledit secteur. A Léopoldville, certains véhicules se voient taxés à concurrence de 600 centimes additionnels.

⁽¹⁾ La seule raison de cette distinction provient du mode de perception : la taxe sur véhicules à moteur est perçue par le receveur des impôts ; sur vélos, par le comptable territorial qui en verse à la ville le principal.

⁽²⁾ Dans le projet de réforme fiscale, l'impôt de capitation disparaîtra par fusion avec l'impôt sur le revenu. L'impôt de capitation est en régression constante d'année en année parce qu'un grand nombre de Noirs connaissent un tel développement économique qu'ils dépassent le plafond d'exonération de l'impôt personnel et doivent payer celui-ci.

Il représentait 51 % des ressources du Congo en 1910.

Il représente 3 % des ressources du Congo en 1955.

⁽³⁾ Décrets des 16 mars 1950 et 10 septembre 1951.

Autres taxes fiscales.

A côté des différentes formes d'impôt personnel que le décret du 26 mars 1957 cédait à la ville, celle-ci se voyait également attribuer la possibilité de prévoir un certain nombre de taxes reprises au décret du 26.2.1940 (ou qui y seraient ajoutées par un décret ultérieur).

Ont été reprises au profit des villes les taxes suivantes :

- Taxes sur les véhicules ;
- Taxes sur le colportage ;
- Taxes et droits sur le marché urbain ;
- Taxes sur l'essence ;
- Taxes sur la bière ;
- Taxes sur la consommation de boissons alcoolisées ;
- Taxes sur les viandes.

N'ont pas été reprises au profit de la ville :

- La taxe sur personnes célibataires ;
- La taxe sur l'identification des hommes de couleur ;
- La taxe sur l'occupation de débits de boissons par détaillants noirs ;
- La taxe sur délivrance de permis de circulation aux indigènes ;
- La taxe sur droit d'occupation à des personnes autres qu'Européens.

Ces différentes taxes ont été écartées en raison de leur caractère discriminatoire ou social.

Il faut souligner le caractère limitatif de l'énumération des taxes fiscales (Au contraire, l'énumération des recettes rémunératoires figurant à l'article 2 n'est pas limitative).

Quant aux taux, ils seront extrêmement variables selon le genre d'impôt, et selon la ville où se fait l'enrôlement. Il n'y a pas de limite quant à la hauteur des taux.

De plus, les villes ne sont pas obligées d'adopter chacune de ces taxes. La taxe sur essence, de façon générale, a été écartée. Jadotville et Bukavu n'ont pas adopté la taxe sur boissons alcoolisées, ni sur les viandes.

Bukavu n'a même pas adopté la taxe sur le colportage et le marché public.

2. Recettes rémunératoires.

Taxes d'identification (réservées à la ville afin qu'elles puissent en assurer la perception dans les zones annexes) ;

Taxe de pesage ;

Taxe d'abattage. Si l'exploitation de l'abattoir se révèle trop onéreuse, la ville délaissera cette taxe au pouvoir central. C'est le cas à Stanleyville ;

Taxe sur les permis de circulation ;

Taxe d'extraction ;

Taxe d'inscription de taxi ;

Taxe sur les égouts.

Puisque cette énumération n'est pas limitative, Jadotville avait suggéré une taxe de transport dont l'approbation fut refusée par l'autorité de tutelle parce qu'elle augmenterait le coût de la vie.

Stanleyville envisageait de taxer l'eau gazeuse et le coca-cola pour ne pas maintenir une discrimination en défaveur des brasseries. Le problème est difficile parce que, au Congo, l'eau n'est pas souvent potable.

La fiscalité urbaine dans l'avenir.

Est-il possible d'unifier un peu le système de ressources de la ville qui se présente actuellement en cinq parties :

- Subvention pour services généraux ;
- Taxes fiscales et centimes additionnels aux impôts personnels du Congo ;
- Recettes rémunératoires ;
- Ristournes du pouvoir central et produit théorique d'impôts personnels sur fonds et bâtiments lui appartenant ;
- Subside d'équilibre.

Une étude actuellement en cours permet d'espérer la simplification suivante :

1^{re} source.

— Centimes additionnels aux impôts et taxes établis par le pouvoir central en général, aux conditions suivantes :

— En excluant les 4^{me} et 6^{me} bases, à savoir les embarcations et la taxe mobilière sur bénéfices distribués, c'est-à-dire les divi-

dendes des sociétés parce qu'ils sont distribués dans le monde entier ;

— En limitant le plafond à 100 ;

— En adoptant un taux progressif des additionnels par tranche de revenus, ce taux n'épousant pas nécessairement les variations de taux du principal.

Cette réforme permettrait d'uniformiser le régime fiscal (et faciliterait les équivalences administratives) des villes et communes d'une part, des territoires et circonscriptions indigènes d'autre part.

Cette première source correspondrait à de véritables impôts ou contributions.

2^e source.

Taxes. Il s'agirait d'une contrepartie d'un service rendu :

— Soit que le service rendu n'est pas identifiable, p. ex. taxe sur le colportage dont la ville assure la sécurité. Ce serait la taxe fiscale ;

— Soit que le service rendu soit identifiable, p. ex. enlèvement des immondices, pesage, abattage.

Ce serait la recette rémunératoire.

3^e source.

Ristourne sur impôts, taxes, droits, redevances, perçus par le pouvoir central (inscrite à un nouvel article 4 *bis* au chapitre I du budget de la ville).

Cette ristourne serait calculée par pourcentage sur les perceptions encaissées par le pouvoir central.

Cette ristourne pourrait être communalisée directement et inscrite dans ce cas au budget de la commune.

Le mécanisme de cette 3^e source de revenus risque de faire dépendre les ressources de la ville de l'expansion économique. Ceci est contraire à la mentalité du Noir habitué à tout recevoir du Blanc. Or, au Congo, les dépenses sont dans leur toute grande partie, d'ordre administratif. Si la récession économique diminue les ressources d'une ville, le Noir ne comprendra pas.

Cette troisième source risque également de méconnaître les physionomies particulières de chaque ville.

A Bukavu, par exemple, la ville est très étendue, en même temps qu'elle est escarpée. L'étendue a été cependant le plus

possible réduite à tel point qu'on peut reprocher à l'Office des Constructions africaines de ne pas avoir laissé à chaque Noir quelques arpents supplémentaires pour cultiver ou construire un appentis et surtout de ne pas avoir prévu une voirie plus large permettant à chaque propriétaire de véhicule d'accéder à sa parcelle.

Malgré ce resserrement, il reste que le coût de l'infrastructure est élevé et sans proportion avec le nombre restreint de la population (Une politique prudente et sage a systématiquement freiné l'implantation de nouveaux habitants).

Le mécanisme de la 3^e source tiendra-t-il compte de ces caractéristiques ?

3. *Revenus du domaine et du patrimoine.*

Cet article intéresse avant tout Léopoldville, Élisabethville et Jadotville, du fait qu'au moment de leur érection, ces villes s'étaient déjà constitué un patrimoine (voir p. 24).

4. *Contributions de la Colonie.*

Il s'agit de ristournes effectuées par le pouvoir central : sur le produit de location de terrains, sur le produit de l'impôt personnel sur les 1^{re} et 2^{me} bases, et sur le produit théorique de ces mêmes impôts calculés sur bâtiments et terrains appartenant au pouvoir central.

5. *Prélèvement sur fonds de réserve.*

Dans l'intention de remplir celui-ci, la répartition des contributions de la Colonie faite par le premier bourgmestre se faisait au plus grand avantage de la ville (90 ou 75 % du total).

Toutefois, cette répartition si favorable reste sans effet pratique quand on considère que ce fonds ne peut être affecté au budget qu'à partir du moment où son montant dépasse le total du chapitre 1 du budget ordinaire annuel (1).

Ces fonds de réserve, on l'a déjà noté, étaient abondamment garnis à Léopoldville, Élisabethville et Jadotville. Examinons Jadotville en premier lieu. Le fonds de réserve atteignait, au début de 1959, 29.600.000 F et dépassait par conséquent les mone-

(1) Et ce chapitre I ira sans cesse s'accroissant par le transfert des dépenses du chapitre IV.

tants du Chapitre I — du budget ordinaire (4 millions 1/2). Si la trésorerie de Jadotville paraît actuellement aisée, les prélèvements successifs suppriment cet avantage (en 1958, le prélèvement est de 4 millions et en 1959 de 9 millions affectés aux dépenses extraordinaires).

A Bukavu, aucun fonds de réserve. Une avance de trésorerie a dû être faite par le Gouverneur général.

A Stanleyville, le fonds de réserve de l'ancien centre extracoutumier de 2.700.000 F a été réparti entre les communes noires proportionnellement au nombre d'habitants.

6. *Recettes exceptionnelles. — Le subside d'équilibre.*

Le premier budget de chaque ville a été dressé par le B. C., c'est-à-dire le contrôleur provincial du budget. Celui-ci a procédé comme suit :

Pour les 3 anciennes villes (Léopoldville-Élisabethville-Jadotville) :

Il a prévu aux chapitres IV et I les services généraux et les services urbains nécessités par l'application du décret.

Il a inscrit au chap. IV la subvention correspondant au fonctionnement des services généraux.

Il a inscrit au chap. I le produit des diverses contributions de la colonie (art. 5 du budget) sans s'inquiéter de savoir si celles-ci suffiraient pour couvrir une insuffisance éventuelle des autres ressources (taxes fiscales, recettes rémunératoires, etc.) que voterait ou dont jouirait le Conseil de ville.

A Élisabethville par exemple, le calcul d'un subside d'équilibre eût été pratiquement inutile parce que la ristourne des impôts du Congo sur les 1^{re} et 2^{me} bases compensait largement toutes les dépenses même nouvelles.

En effet, le produit de ces deux impôts et de l'impôt théorique du Congo (sur ses propres bâtiments et terrains) rapportent à la ville 25 millions, tandis que les services urbains coûtent 15 millions.

Dans chacune des trois villes, l'existence d'un patrimoine et d'un fonds de réserve enlève provisoirement tout souci de la sorte aux dirigeants urbains. De plus, une convention antérieure au 1.1.58 entre l'ancienne circonscription urbaine et le pouvoir central assure, pour les trois plus anciennes villes, pendant 12

années, 8 % du produit de la vente de terrains par le pouvoir central.

Depuis le 1^{er} janvier 1958, toutes trois ont choisi l'apurement des litiges existants suivant le même calcul (résolution par épuisement des litiges), les ventes intervenues depuis le 1^{er} janvier 1958 donnant lieu à versement intégral en une fois.

A Stanleyville, la ville n'a pas de fonds de réserve, ni la commune blanche. Par contre, l'ancien centre extra-coutumier, bien géré, possédait au 1^{er} janvier 1959, 2.500.000 F, qui ont été répartis au prorata de la population entre les communes noires substituées au centre extra-coutumier.

Pour les quatre nouvelles villes.

L'apparition de dépenses supplémentaires était inévitable. C'est ce que reconnaît implicitement le pouvoir central en communiquant les instructions suivantes (lettre du 2 octobre 1958, I^e D. G. n^o 12/034411) :

« Dans la pratique toutefois, il y aura quelques dépenses supplémentaires entraînées par la modification du régime appliqué à l'administration de la localité. Mais chacune de ces dépenses supplémentaires — dont l'ensemble à mon avis ne doit pas être bien important — devrait être dûment justifiée. Elles seront à charge de la fiscalité locale.

» Il me serait agréable que les projets de budget qui me seront présentés indiquent pour chaque poste de dépense celles qui étaient prévues pour 1959 au budget de votre province et celles qui constituent des dépenses nouvelles pour ces dernières, je souhaiterais recevoir les raisons détaillées de leur inscription ».

Examinons comment fut calculé le subside d'équilibre.

Prenons la ville de Coquilhatville comme exemple de calcul.

1. Le B.C. a arrêté le chap. IV (services généraux qui s'équilibrent automatiquement en dépenses et en recettes)	8.800.000,00 F
2. Il a arrêté le chap. I en dépenses (services urbains)	13.200.000,00 F
3. Il a ajouté le coût qu'entraînait le fonctionnement de l'ancien centre extra-coutumier de Wangota (traitements du chef, frais tribunal, etc.) parce que ce centre devient une commune	1.900.000,00 F
4. Et le coût de fonctionnement de la 2 ^e commune, qui est créée au sein de la ville	1.400.000,00 F
	<u>25.370.000,00 F</u>

Le B.C. a obtenu sur ces chiffres l'accord des gestionnaires du pouvoir central qui, précédemment, géraient ces services au nom du pouvoir central.

5. Ensuite, il a déduit le produit des taxes rémunératoires dont la ville bénéficiera et dont le pouvoir central sera privé (p. ex. abattoir qui devient urbain)	<u>990.000,00 F</u>
Le coût total des chap. IV et I est donc	24.383.000,00 F
Par contre la ville de Coquilhatville recevra du pouvoir central la subvention chap. IV (8.800.000 F + 1.400.000 F)	9.400.000,00 F
En déduisant de ce montant les recettes prévues au chap. I (autres contributions du pouvoir central et fiscalité votée par la ville), soit :	<u>13.500.000,00 F</u>
On obtient une différence qui est le subside d'équilibre	10.800.000,00 F

Le subside d'équilibre est donc la traduction du déficit que les services urbains entraînent en dépenses au chap. I, que le pouvoir central comble, qui est inscrit en recette accidentelle au chapitre I et qui, dans l'intention du pouvoir central, est appelé à disparaître.

Tout le calcul qui aboutit à ce subside d'équilibre a été fait dans la pensée que ni le pouvoir central, ni la ville ne pourraient faire un bénéfice. Cette idée est assez chimérique, car dans tout transfert financier il y a toujours un perdant et un gagnant. De plus, comme une nouvelle unité administrative décentralisée entraîne une dépense supplémentaire, qui doit en faire les frais ⁽¹⁾? Le pouvoir central? Non, répond celui-ci, car les citoyens de la nouvelle cité retirent des avantages de leur forme décentralisée de gestion. Non, rétorquent certains dirigeants des villes, parce que nous n'avons pas demandé que les villes soient créées.

De toute façon, il subsiste un sujet de contestation parce que le transfert financier n'a pu se faire de façon identique dans chaque ville, chacune de celles-ci a des caractéristiques propres.

L'existence de ce subside d'équilibre entraîne pas mal de questions.

1) On peut se demander tout d'abord si son apparition ne correspond pas au souci psychologique de réduire plus facilement

(1) La démonstration en est faite à la page 78.

la subvention du pouvoir central, lorsque celle-ci ne sera plus représentée comme une compensation justifiée par le poids des services généraux inclus dans le chap. IV.

2) On peut se demander également si les méthodes de calcul de ce subside n'ont pas été inspirées par la préoccupation dominante de démontrer aux autorités supérieures que l'instauration des villes et communes n'entraînait pas de charges nouvelles, car la récession économique s'oppose à tout accroissement de dépenses.

3) Son maintien risque de constituer un moyen de pression du pouvoir central entravant le développement de l'autonomie financière et de l'autonomie administrative.

Ce frein n'est en tout cas pas nécessaire en raison des autres règles de tutelle et de contrôle fort sévères.

D'autre part, les responsables de la ville et des communes peuvent ne pas demander à leur population l'effort fiscal nécessaire en comptant sur un « cadeau » du pouvoir central.

Cette disposition d'esprit sera d'autant plus redoutable qu'elle est naturelle au fond même de l'âme de la plupart des Noirs habitués à la domination du Blanc qui s'est substituée à celle du chef noir. Sa soumission à un chef entraîne aux yeux du Noir, le droit à une distribution de moyens de subsistance.

4) Le subside sera-t-il payé de toute façon ou seulement à concurrence du déficit final que révéleront les comptes de la ville une fois l'exercice clos ?

Tout ce calcul compliqué de dépenses et de recettes transférées du budget du pouvoir central (à travers celui de la province) au budget de la ville peut être facilement rendu vain. Il suffira que le pouvoir central décide un jour d'égaliser ou plus exactement de proportionner sa subsidiation selon des critères tels que celui de l'importance numérique des villes.

Il s'agira, à ce moment, pour les Conseils communaux et les Conseils de ville, pour les premiers bourgmestres et les bourgmestres, d'ouvrir l'œil, car l'importance financière des problèmes dépend d'un nombre de facteurs beaucoup plus nombreux, dont l'importance relative diffère de ville en ville.

5) Son calcul n'incitait-il pas certaines villes, comme Léopoldville et Stanleyville, à conserver 99 % du produit théorique que paie le pouvoir central sur ses bâtiments et ses terrains non

bâtis ? Afin, dit-on, de faire fonctionner les services urbains comme travaux publics, police, agriculture et hygiène. En effet, la répartition du produit entre villes et communes se fait après les calculs du subside d'équilibre et de la balance budgétaire de la ville.

6) Son existence n'empêchera-t-elle pas les villes de posséder un fonds de réserve ?

7) La disparition éventuelle doit être au plus tôt précisée et modalisée dès maintenant pour que les dirigeants urbains ne soient pas pris au dépourvu.

8) Sa disparition entraînera fatalement une augmentation de la fiscalité urbaine ou communale.

9) Le développement économique des villes n'assure pas actuellement une assiette suffisante de taxation pour supporter un accroissement de fiscalité.

Stanleyville n'a-t-elle pas un potentiel d'énergie électrique ? Cette ville réclame des industries, par exemple pour le traitement du coton.

Luluabourg et Bukavu, par contre, sont avant tout des centres administratifs et scolaires.

Ainsi, un grand nombre de villes arriveront rapidement à une fiscalité maximum.

Il ne faut pas perdre de vue que le subside d'équilibre a été consenti aux quatre nouvelles villes pour leur première année de fonctionnement en compensation des charges (dépenses urbaines) dont la ville allégeait le budget général. Si ce subside a pu être calculé avec une certaine exactitude alors que l'on disposait des prévisions du budget général pour ces charges, ce mode de calcul ne sera plus possible comme tel dès la seconde année (1960), au moment où la ville inscrira directement ses frais de fonctionnement à son budget sans qu'ils aient été transférés du budget général.

Il faut confirmer que dans l'intention du pouvoir central telle que nous l'avons recueillie, ce subside d'équilibre est appelé à disparaître. Mais il reste que le pouvoir central veut éviter de faire supporter par la fiscalité urbaine ce que le budget général supportait avant la création des communes et des villes. Le subside d'équilibre correspondant à un financement de charges transférées doit donc être remplacé par une cession de ressources

générales sans aggravation de la fiscalité totale. C'est un des buts de la réforme fiscale actuellement à l'étude.

B. Dépenses urbaines.

Le chapitre premier du budget urbain est subdivisé selon le même modèle que le chapitre IV. Cela permet d'opérer plus facilement le glissement des dépenses d'un chapitre à l'autre.

L'article premier consacré aux frais de fonctionnement est découpé en 4 litteras consacrés aux dépenses de personnel, déplacements, matériel et subsides.

Chacun de ces litteras à son tour est subdivisé en dépenses du service administratif et du service technique (le contenu de chaque service est repris page 83).

C'est sur base de cette dernière distinction qu'il faut épingler certaines remarques.

L'article 62 du décret du 26 mars 1957 posait une énigme en édictant

« ... que le Gouverneur général ou le Gouverneur de province délégué fixe, par exercice, la quotité de dépenses facultatives apparaissant aux chap. I et II du budget de la ville ».

Il semble qu'un membre de phrase avait disparu au cours de l'élaboration législative, qui devait réserver aux mêmes autorités le droit de fixer les dépenses obligatoires.

Y a-t-il lieu de s'arrêter à cet article et de rechercher un critère de différenciation entre dépenses facultatives et obligatoires ?

On n'en voit pas clairement l'intérêt. Le trait caractéristique du décret et des ordonnances qui en précisent les termes est de laisser les autorités décentralisées participer par leur propre effort créateur à l'édification des structures budgétaires.

Pourtant, la loi communale belge prévoit cette distinction. Le Gouverneur de province, en Belgique, peut inscrire d'office les dépenses résultant d'une disposition légale ou judiciaire (MAGAIN, II, 945).

Sans doute, le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes parle lui aussi des dépenses obligatoires. Il a le mérite de préciser de façon beaucoup plus nette ces dépenses reprises au chap. I, mais cette précision se justifie davantage pour les circonscriptions indigènes du fait que les dépenses éducatives doivent être maintenues.

Par contre, l'analyse des dépenses obligatoires énumérées par la loi communale belge tend à démontrer que leur équivalent doit figurer dans les budgets des villes congolaises.

En tout état de cause, une lettre du Gouverneur général du 25 octobre 1958 (modifiée par ord. du 13 décembre 1958, 1^{re} Direction générale, 2^e div. n° 12/034411) précise les services d'intérêt exclusivement urbain qui doivent figurer obligatoirement au chap. I.

Cette classification correspond très peu à la classification figurant dans les mesures d'exécution du décret sur les circonscriptions indigènes.

Inscrire obligatoirement les dépenses dans un chapitre déterminé ne signifie pas nécessairement que ces dépenses sont obligatoires.

Il était vraisemblable que le décret serait complété et préciserait les dépenses obligatoires qui s'imposent à la ville. C'est ce que fait l'article 205 du nouveau décret.

La gestion des fonds d'avances.

La gestion des fonds d'avance pose un problème de comptabilité et démontre la liaison entre les différents chapitres du budget urbain. Le problème de comptabilité est le suivant : comment faire ressortir l'excellence ou les malfaçons dans la gestion du fonds d'avance, sans consacrer aux opérations de celui-ci un budget séparé, et en ventilant ses opérations à travers les derniers chapitres du budget urbain.

L'alimentation du fonds s'inscrit au chap. II (opérations de capital) les opérations (prêts et remboursements individuels) au ch. III (comptes d'ordre) et le fonctionnement (produits, intérêts et frais) au chap. I. La matière est actuellement en complète révision par suite de la signature des décrets sur le crédit et sur le statut de la Caisse d'épargne qui joue le rôle de caisse primaire. Les communes et les villes ne devront plus traiter que les opérations individuelles et le fonctionnement.

La première question à résoudre fut celle du transfert des fonds d'avances des anciennes communautés aux nouvelles villes et communes.

A Luluabourg, par exemple, deux centres extra-coutumiers et la circonscription indigène (zone annexe) possèdent chacun leur fonds d'avances.

Premier problème : il a fallu noyer les 3 fonds. Ce ne fut pas facile dans toutes les villes parce qu'à certains endroits, les opérations à court et à long terme avaient été confondues.

Second problème : Où fallait-il inscrire, après le 1^{er} janvier 1959, recettes et dépenses ? Au budget de la ville en tout cas, car si le pouvoir politique de décision pour apprécier le bien fondé des demandes appartient à l'avenir aux communes, le pouvoir de gestion financière, les adjudications et la construction, sous forme de régie ou autrement, appartiennent à la ville.

Troisième problème : Comment faire apparaître clairement la gestion du fonds d'avance à travers le budget de la ville ? Car c'est un peu partout que l'on voit se représenter cette gestion. En recettes au chapitre I, art. 3.2.3., est inscrit l'intérêt que les bénéficiaires paient à la ville.

Quatrième problème : Le calcul de cet intérêt pose une nouvelle difficulté. Jusque fin 1958, l'intérêt s'élevait à 0,5 % ; il a été relevé à 2,5 %, mais ce relèvement ne s'applique qu'aux nouvelles avances consenties après le 1^{er} janvier 1959.

Faut-il laisser subsister deux catégories d'emprunteurs ?

Ce serait contraire à la psychologie des Noirs et à une bonne justice. On va donc rechercher un intérêt moyen dont le produit global équivaldra au montant des prêts avancés à 0,5 % et au montant des nouveaux prêts avancés à 2,5 %.

Côté dépenses : Les frais de fonctionnement du fonds d'avances seront inscrits aux art. 1.1.1. et 2.1. et 3.1. du Chap. I.

Les charges financières, c'est-à-dire le remboursement de la ville au pouvoir central sera inscrit à l'art. 2.2.2. du chap. I. Il est à remarquer que le montant remboursé par la ville sera inférieur aux remboursements effectués à la ville par les Noirs.

Ce n'est pas tout. La gestion du fonds d'avances ne se borne pas au chapitre I.

Au chapitre II (budget extraordinaire) on trouvera :

En dépenses art. 3.3, le montant des conventions financières sollicitées par la ville auprès du pouvoir central.

En recettes art. 2.1, le prélèvement sur le fonds d'emprunt.

Enfin, au chapitre III (budget pour ordre) à l'article 2, on trouvera en dépenses et recettes la totalité des conventions de prêt accordées par le pouvoir central à la ville.

On pouvait évidemment se limiter aux chapitres I et II.

Mais cette présentation comptable complète a le mérite de répondre à la préoccupation de clarté en faisant apparaître à la fois la dette globale de la ville vis-à-vis du pouvoir central et l'endettement global des habitants envers la ville.

On peut donc dire que :

Le chapitre I, budget ordinaire, met en relief la notion d'intérêt ;

Le chapitre II, budget extraordinaire, met en relief la notion de prêt ;

Le chapitre III correspond à un exposé général, c'est-à-dire qu'il parvient à reclasser toutes les dépenses sur un plan fonctionnel.

Faut-il préciser que cette présentation comptable n'est pas adoptée dans toutes les villes ?

A Élisabethville, par exemple, les frais de fonctionnement apparaissent au chap. I, le produit global de l'emprunt nécessaire est inscrit au chap. II. De plus, il est immédiatement réparti entre les différentes communes qui le font, dès lors, apparaître en recettes et dépenses au chap. III de leur budget.

A Léopoldville, comme on l'a déjà signalé antérieurement, le produit des remboursements n'est pas versé au pouvoir central, mais est utilisé immédiatement par la ville à de nouveaux prêts.

La comptabilité est une chose. Sa clarté ne dispense pas les administrateurs publics d'user d'énergie. Aussi la gestion des fonds d'avances est-elle différente de ville à ville. A côté de déficits impressionnants, il faut souligner l'excellente gestion de Stanleyville où un fonctionnaire très capable est parvenu, sans contrainte, à obtenir que le produit global des remboursements par les bénéficiaires soit fortement en avance sur les prévisions.

Un cinquième et grave problème politique reste posé. Les bourgmestres des communes se plaignent de ne pouvoir participer au contrôle de la gestion. Cette critique est d'autant plus vive lorsque la gestion du fonds d'avance est mêlée à celle des travaux publics.

La solution paraît être dans la création d'une sorte d'établissement para-urbain, dont le conseil de gestion serait composé du premier bourgmestre et des bourgmestres des différentes communes.

Bien sûr, le problème politique ne se pose pas partout en termes identiques. A Jadotville, par exemple, le fonds d'avances est

communal, puisqu'il n'y existe qu'une seule commune, mais le problème se posera là aussi dès qu'une seconde commune noire sera créée, si le conseil urbain autorisait les habitants de la commune blanche, c'est-à-dire les Européens, à obtenir également des prêts du fonds d'avance.

Cette décision est d'ailleurs intervenue à Léopoldville, suite aux instances du bourgmestre dynamique de Léopoldville, M. VAN HECKE. Certains bourgmestres noirs ont refusé de s'associer à cette décision, non pas par racisme, mais parce qu'ils estimaient, comme ils nous l'ont expliqué, que la nécessité de ces prêts était beaucoup plus grande pour les Noirs.

Les suppléments inéluctables de dépenses urbaines.

La recherche d'un équilibre financier est vaine si on le recherche dans la seule balance des dépenses du pouvoir central transférées à la ville.

Ces dépenses transférées sont inscrites sous la dénomination « services généraux » (chapitre IV) ou sous la dénomination « services urbains » (chapitre I).

Or, il est certain que le démarrage des nouvelles villes a entraîné des dépenses nouvelles et inéluctables.

Une cause fréquente du caractère supplémentaire du coût de création d'une ville réside dans l'absence d'élasticité qu'offre le budget d'une plus petite unité administrative.

Expliquons-nous en analysant l'article 1^{er} du chapitre IV du budget d'une ville, par exemple Luluabourg. Cette analyse démontrera en outre la complexité qu'entraîne l'étude des transferts de postes budgétaires.

Article I : Frais de fonctionnement des services dits généraux.

Littera 1. Personnel (traitements et indemnités). Sous littera 1. Service administratif.

a) Cadre supérieur de la ville — premier bourgmestre et 3 adjoints (leur traitement est majoré de 75 % représentant les charges sociales, car l'intégralité de leur coût doit être supporté par le pouvoir central) ;

b) Secrétariat — simple transfert de personnel de l'ancien territoire à la ville ;

c) Contentieux — tutelle et immigration — même remarque ;

d) Administration des zones annexes — même remarque ;

e) Personnel auxiliaire — même remarque ;

f) Police (Quoique l'art. 26 du décret du 26 mars 1957 plaçait toute la police sous l'autorité du premier bourgmestre, il était à prévoir que l'effectif transféré de l'ancien territoire grossirait en raison des revendications des différents bourgmestres qui désirent posséder des détachements) ;

g) Plantons. — Ce poste révèle également que les compressions qui avaient pu être effectuées dans le cadre d'un budget de province n'existent plus dans le cadre d'un budget de ville. En transférant tout simplement un certain nombre de plantons au service d'une unité administrative, restreinte géographiquement, on est obligé d'augmenter l'effectif global qui reste au service de la province.

Remarquons que le coût supplémentaire n'influence pas seulement la subvention du pouvoir central aux villes, mais se représente également dans le budget des circonscriptions indigènes.

Le décret sur les circonscriptions indigènes du 10 mai 1957 a garanti aux anciens chefs des centres extra-coutumiers et à leur adjoint, un traitement réduit de 50 % pendant 5 ans, s'ils ne sont pas nommés à des fonctions équivalentes, telle que celle de bourgmestre.

h) Tribunal du territoire. — Il s'agit d'un simple transfert de la province à la ville.

Tribunal du centre extra-coutumier : les dépenses sont transférées à charge de la province.

Comme les recettes de ce tribunal étaient supérieures aux dépenses, il faudra que le solde bénéficiaire fasse l'objet d'une majoration du subside d'équilibre au profit de la ville.

Pour une justification partielle d'un accroissement du subside d'équilibre, on invoque l'argument suivant : les fonctionnaires et agents du pouvoir central ne paient pas d'impôt sur les deux premières bases. Leur nombre est considérable dans les villes qui sont chefs-lieux de province. Mais l'État fournit une compensation par le versement de l'impôt théorique sur les deux premières bases pour les bâtiments et terrains de l'État et des parastataux. Par contre, tous les agents paient l'impôt sur la troisième base (domestiques), même les hauts fonctionnaires bénéficiaires du régime de résidence avec personnel domestique payé par le Trésor.

LE CHAPITRE II DES BUDGETS DE LA COMMUNE ET DE LA VILLE

A. Recettes extraordinaires.

A ce budget extraordinaire, quatre articles constituent autant de sources de financement parfois abondantes, parfois taries dès l'origine selon la diversité des conditions d'établissement de chacune des villes.

1. PRODUITS D'ALIÉNATION DU DOMAINE ET DU PATRIMOINE.

Nous nous en référerons aux observations déjà formulées à propos des revenus du domaine (p. 24 et p. 68).

2. COMPTES FINANCIERS.

Le littéra 2 de cet article a vu son libellé modifié et remplacé par les termes « prélevement sur fonds d'emprunt ».

Cette modification a pour but de permettre à la ville en fin d'exercice, le report des crédits disponibles pour travaux en cours d'exécution. Avant cette modification, ces crédits tombaient en annulation en vertu de la règle de l'annalité et la ville était obligée de contracter un nouvel emprunt pour payer le solde du travail achevé après l'expiration du premier exercice. Tout inconvénient n'a cependant pas disparu, comme le rappelle la note 1, page 103.

De plus, les emprunts des communes ne sont plus soumis à un triple visa et ne doivent plus passer par la ville. Les mêmes règles des emprunts valent pour les communes et pour les villes (art. 200) comme il sera précisé dans la 5^e partie.

3. SUBSIDES EXCEPTIONNELS POUR TRAVAUX (article 60 du décret du 26 mars 1957).

Cet article 60 propre au budget de la ville a disparu dans le nouveau décret.

4. RECETTES ACCIDENTELLES.

Ce libellé a été prévu pour enregistrer notamment des participations de tiers dans des investissements (par exemple, le théâtre et le musée à Élisabethville ont été construits avec des subsides non seulement du pouvoir central, mais aussi d'organismes privés : U. M. H. K., B. C. K.). De même à Élisabethville, le nouvel hôtel de ville abritera les services provinciaux d'impôts. A ce titre, Élisabethville demande un subside exceptionnel au pouvoir central, qui s'inscrira dans la présente rubrique.

B. Dépenses extraordinaires.

L'énumération des quatre sources de recettes extraordinaires conditionne les dépenses extraordinaires.

La vente de terrains immobiliers pourra être nulle si la ville ne possède pas de fonds, comme c'est le cas dans les provinces du Katanga et du Kivu. La vente de terrains en zone annexe sera souvent peu importante (Stanleyville prévoyait 500.000 F de ce chef en 1959).

Seul le fonds d'avance et de prêts artisanaux pourra provoquer un mouvement de dépenses qui sera conditionné par le programme de l'Office des Cités africaines. L'article 206 du nouveau décret autorise expressément les prêts aux habitants par les communes et par les villes. Mais le fonds d'avances et de prêts artisanaux joue quasi exclusivement en faveur des communes noires. On peut craindre que les communes blanches ne soient contraintes à la stagnation.

Reste la possibilité d'emprunts.

Il faut signaler une difficulté.

Le centre de circonscription urbaine, avant d'être absorbé par la ville, ne payait d'intérêts que sur ses prélèvements. Le paiement ne commençait qu'au bout de 5 années et se répartissait sur 30 ans.

Les conditions en ont été changées.

Reste la possibilité de recourir au fonds de réserve. Cette possibilité est fort limitée comme on l'a vu page 68.

LE CHAPITRE III. BUDGETS POUR ORDRE DE LA COMMUNE ET DE LA VILLE

LE CHAPITRE IV. DÉPENSES ADMINISTRATIVES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE LA COMMUNE ET DE LA VILLE ET SUBVENTION DE L'ÉTAT

Budget de la commune.

Il est à remarquer que le décret du 26 mars 1957 ne prévoyait pas de chapitre IV au budget de la commune. C'est à la demande du Conseil de Gouvernement que le nouveau décret prévoit un chapitre IV au budget de la commune. Aussi, les articles 192, 193, 194, qui visent « une aide de l'État » couvrant les dépenses d'intérêt général et la subvention correspondante du Gouvernement, s'appliquent tant à la commune qu'à la ville.

S'agit-il d'une pure modification de forme destinée à contenter les esprits cartésiens qui veulent réaliser dans les textes un parallélisme rigoureux entre les institutions communales et urbaines ? Il ne semble pas.

Le commentaire donné à ce sujet par l'exposé des motifs doit être retenu :

« En fait, le chapitre IV aussi bien de la ville que des communes, est, dans la pensée des auteurs du projet, appelé à disparaître au moment où sera organisé un fonds des communes ».

Budget de la ville.

A. RECETTES.

Un seul article épuise le contenu de ce chapitre.

Il s'agit de la subvention de l'État couvrant les dépenses administratives d'intérêt général.

B. DÉPENSES.

Le chapitre IV comprend en dépenses les frais de fonctionnement de ce qu'on appelle les services généraux.

Lors de l'établissement de tout budget de ville, l'administration centrale a départagé les services administratifs en services proprement urbains (chap. I) et services généraux (chap. IV). Ces derniers représentent donc les services généraux précédemment gérés par le pouvoir central que la ville assumera à l'avenir ⁽¹⁾.

Ces services généraux sont de deux ordres (ordonnances n° 12/324 du 19.10.57 et n° 12/517 du 13.12.58) :

— Un service administratif chargé de l'administration générale, du secrétariat, du contentieux et de la police (les finances qui y figuraient précédemment ont été rattachées au chap. I) ;

— Un service technique, chargé des affaires économiques, des titres fonciers et du cadastre, c'est-à-dire trois bureaux considérés comme de moindre importance.

Les services les plus lourds qui, fin 1957, étaient rangés dans les services généraux, chap. IV, ont été replacés fin 1958 dans les services urbains, chap. I : travaux publics, agriculture et hygiène.

Le chapitre IV fournit la clef de tout le financement de la ville.

Tout d'abord parce qu'il contient en recettes un article unique intitulé : Subvention (de la Colonie) du pouvoir central couvrant les dépenses administratives des services généraux. C'est le Gouverneur général qui en fixe le montant, souverainement. (Ce montant est repris pour chaque ville au budget de la province).

Ce montant limite les dépenses que la ville peut effectuer dans le cours de l'exercice au titre des services dont le pouvoir central s'est déchargé sur elle ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Quant aux services proprement urbains repris au chapitre I, ils se regroupent de la façon suivante :

a) Service administratif : finances, recensement, artisanat, commerce, fonds d'avances, personnel, comptabilité.

b) Service technique : travaux publics, agriculture, hygiène.

⁽²⁾ Une lettre du Gouverneur général du 25.10.58 adressée aux Gouverneurs de province, n° 12/034411, l'exprimait en ces termes :

« Au 1^{er} janvier 1959 certaines agglomérations sont érigées en ville. En ce qui concerne les dépenses il y a normalement, pour l'exercice 1959, simple

Mais cette détermination de la subvention fondamentale du pouvoir central vient également limiter les charges nouvelles que la ville devra supporter :

En voici la raison :

Le chapitre I du budget de la ville contient un article 6 (recettes accidentelles), où doit être normalement inscrite une autre subvention du pouvoir central appelée subside d'équilibre. Ce subside d'équilibre est destiné à combler l'insuffisance de ressources financières (taxes fiscales et recettes rémunératoires) ⁽¹⁾ qui viennent contrebalancer les services spécifiquement urbains.

Il est évident que le pouvoir central établira son subside d'équilibre en fonction de sa subvention pour les services généraux.

Les services généraux comprennent la rétribution du premier magistrat de la ville.

A la tête de la ville, nous trouvons un premier bourgmestre, fonctionnaire qui conserve son grade (habituellement commissaire de district effectif). Ce premier bourgmestre dispose de :

	<i>Blancs</i>	<i>Noirs</i>
5 adjoints à Léopoldville pour une population de	21.568	367.979
3 adjoints à Elisabethville » »	13.863	168.775
2 adjoints à Jadotville » »	4.664	69.814
3 adjoints à Bukavu » »	4.308	28.960
2 adjoints à Coquilhatville » »	1.431	36.156
2 adjoints à Stanleyville » »	5.015	74.936
2 adjoints à Luluabourg » »	3.103	56.432

» passage du budget Colonie au budget ville, de l'administration (*sensu lato*) existante. On supprime « X » unités ou tels travaux routiers, ou tel achat de matériel du premier pour les inscrire au second.

» Dans la pratique toutefois il y aura quelques dépenses supplémentaires entraînées par la modification du régime appliqué à l'administration de la localité. Mais chacune de ces dépenses supplémentaires — dont l'ensemble à mon avis ne doit pas être bien important — devrait être dûment justifiée. Elles seront à charge de la fiscalité locale.

» Tel est le principe de base qui doit présider à l'élaboration des budgets, pour 1959, des villes à créer ».

(1) Viennent s'y ajouter les revenus du domaine et du patrimoine, le prélèvement sur le fonds de réserve. C'est ici qu'apparaît la différence entre les trois anciennes villes créées au 1.1.58 et les 4 nouvelles créées au 1.1.59. Contrairement aux trois premières, les quatre dernières ne jouissent pratiquement d'aucune sorte de revenus de ce genre.

Autour de ces autorités gravite un staff de fonctionnaires jouant le rôle de conseillers et groupés en OLAS ou en ILAS selon les villes (p. 49).

On constate que le nombre de fonctionnaires blancs ayant pouvoir d'autorité ou mission de conseil ne varie pas en raison du chiffre de la population.

La justification de certains des postes inscrits au chapitre IV tant pour le service administratif que pour le service technique, a été ainsi détaillée : dans la même lettre du Gouvernement général (note infrapaginale, page 83).

« Dans l'état actuel des choses, on peut considérer que les fonctionnaires des cadres supérieurs de la ville remplissent avant tout une fonction d'intérêt général. Ils sont la pierre angulaire de nouvelles institutions édifiées dans le cadre de notre politique générale. Du succès de ces institutions peut dépendre en partie l'orientation de cette politique.

» Le fait qu'on doive les choisir nécessairement parmi les fonctionnaires confirme ce point de vue.

» Une part non négligeable de leur temps est par ailleurs consacrée à la tutelle des communes qui est une tâche d'intérêt général qu'ils accomplissent au nom et sous les ordres de l'autorité centrale.

» Secrétariat. On peut estimer qu'il participe à l'activité des autorités susvisées et l'inclure parmi les services généraux au chapitre IV.

» Contentieux. Dans le début, le rôle du contentieux sera surtout d'aider à la mise en place et au fonctionnement correct des villes. Pour un an ou deux, on peut le maintenir au chapitre IV ».

Le glissement des dépenses d'un chapitre à un autre.

L'existence de deux espèces de subsides inscrits dans les recettes budgétaires impose l'examen de leur fusion.

Différentes causes favorisent cette fusion entre, d'une part, la subsidiation prévue pour les services généraux (chapitre IV) et, d'autre part, le subside d'équilibre pour les services spécifiquement urbains (chap. 1).

Tout d'abord le caractère profondément raisonnable des premiers bourgmestres leur fait admettre « qu'il faut être honnête », c'est-à-dire que le subside ne se justifie plus au chapitre IV si la ville organise des services dans son propre intérêt. Si un cadastre urbain est créé, il l'est dans l'intérêt de la ville et son coût doit être supporté par elle. Il en sera de même pour le service des

travaux publics si ses tâches sont exactement proportionnées à la voirie urbaine.

Quant au service territorial détaché par le pouvoir central dont le coût est inscrit au chap. I, ce personnel s'amenuisera à long terme au profit et au désavantage des communes en ce sens que le personnel des communes se gonflera en raison inverse du rétrécissement du cadre urbain, et leur coût retombera sous les communes.

On assistera ainsi à un double mouvement, glissement des dépenses du chapitre IV au chapitre I du budget de la ville, glissement des dépenses du budget ville au budget des communes.

Le premier terme de ce double mouvement correspond d'ailleurs à une tendance du pouvoir central. Nous relevons ainsi une seconde cause du glissement envisagé. Il est manifeste que le pouvoir central désire résorber le plus tôt possible la subside qui correspond à l'existence des services généraux inscrits au chap. IV. Cette résorption se fera en deux temps : tout d'abord en dépenses les services généraux (chap. IV) seront peu à peu intégrés dans les services urbains (chap. I) et s'accompagneront en recettes du gonflement de l'article 6 dudit chap. I (recettes accidentelles) c'est-à-dire du subside d'équilibre.

Ensuite, le subside d'équilibre prendra une nouvelle forme exprimée par un art. 4 *bis* inscrit au chap. I, qui comprendra une ristourne au profit de la ville du produit des impôts perçus par le pouvoir central.

Faut-il craindre un troisième temps ? Faut-il redouter que le pouvoir central n'envisage de rogner sans cesse l'aide qu'il apporte aux villes sous une forme ou sous une autre ? La tentation est grande. Le transfert des dépenses du chap. IV au chap. I a pour conséquence que la subside perd une justification. Il est normal que le pouvoir central subsidie des services (chap. IV) que la ville dirige en lieu et place de ce pouvoir par une sorte de délégation. Il est moins normal que le pouvoir central subsidie des services (chap. I) que la ville organise dans son intérêt exclusif. Faut-il redouter qu'un jour le pouvoir central ne cède à cette tentation ?

On peut le craindre, quand on constate déjà que vis-à-vis des trois anciennes villes, le subside pour services généraux a failli

être réduit beaucoup plus que ne le laisse apparaître le budget de 1959 définitivement arrêté.

La troisième cause de fusion des deux subsides qui milite également en faveur de leur réduction progressive réside dans les dangers que leur existence représente.

Par le subside et son maniement, le pouvoir central peut peser de façon occulte sur les délibérations et les décisions de l'autorité urbaine. Or, il existe un nombre suffisant d'instruments de contrôle pour que ce mode d'influence puisse être banni.

SECTION III

VOTE ET MISE EN VIGUEUR DES BUDGETS DES COMMUNES ET DES VILLES

L'ordonnance n° 12/297 du 29.9.57, art. 12, prévoyait : Aucune délibération des Conseils de villes relative au budget, aux taxes et aux emprunts ne peut avoir lieu qu'autant que les deux tiers de leurs membres soient présents et aucune résolution relative à ces matières n'est acquise que si elle réunit les suffrages des deux tiers des membres présents (art. 12 — Ordonnance n° 12/297 du 29.9.1957).

Cette réglementation était étendue aux communes dans le projet de nouveau décret.

Or, il ressort des discussions du Conseil de Législation que cette exigence de majorités spéciales n'est plus d'application ni pour les villes, ni pour les communes.

D'après le rapport du Conseil de Législation, un membre a proposé d'ajouter à l'article 181, l'alinéa suivant :

« Aucune délibération des Conseils relative au budget, aux taxes et aux emprunts, ne peut avoir lieu que pour autant que les deux tiers de leurs membres soient présents et aucune résolution relative à ces matières n'est acquise si elle ne réunit les suffrages des deux tiers des membres présents ».

Le représentant de l'Administration a fait remarquer que la même question avait été soulevée à ce propos des Conseils de territoire et que la proposition avait été rejetée. Toutefois, elle se posait d'une manière quelque peu différente : dans les Conseils

de territoire existe un certain nombre de membres nommés, et par le jeu de cette disposition, on permettait à une minorité nommée de mettre en échec la volonté de la majorité. Il a proposé quand même que la majorité simple soit maintenue.

Le budget est donc adopté à la majorité simple dans les Conseils de communes et de villes.

Mise en vigueur par le Gouverneur.

La procédure d'élaboration budgétaire n'est pas close par la vote du budget par les Conseils. Encore faut-il qu'il soit « arrêté » par le Gouverneur de province qui, en outre, autorise toute modification en cours d'exercice. L'autorité du Gouverneur se limite aux chapitres I, II, et III du budget.

Qu'entendre par le verbe « arrêter », sinon qu'en cas de désaccord le Gouverneur renverra les projets au bourgmestre ou au premier bourgmestre avec prière de les modifier.

Quant au chap. IV, il est soumis aux règles budgétaires du Congo, c'est-à-dire que son montant est définitivement arrêté par le Gouverneur général.

SECTION IV

EXÉCUTION DES BUDGETS DES COMMUNES ET DES VILLES

Règlement de comptabilité urbaine.

Les collègues échevinaux sont devenus les ordonnateurs des budgets.

L'exécution d'un budget par une autorité publique nécessite l'application d'un règlement de comptabilité publique. Ce règlement n'existe pas pour la ville (Par contre, la commune a été dotée d'un règlement calqué sur la loi communale belge simplifiée et clarifiée par l'ord. n° 30/358 du 6.11.57 — annexe III).

Par conséquent, pour déterminer les règles de comptabilité applicable aux opérations budgétaires de la ville, il faut distinguer :

Pour les opérations des services généraux repris au chap. IV, la comptabilité publique du Congo est d'application en vertu de l'article du décret.

Pour les opérations des chap. I, II, III, rien n'a été stipulé.

Certes, l'article 3 de l'ordonnance 30/358 du 6.11.58 prévoit que les comptes de la ville sont établis et vérifiés conformément aux règlements budgétaires et comptables de la Colonie. Il s'agit là des comptes, on ne peut légitimement prétendre que le déroulement des opérations budgétaires doit être réglé en fonction des comptes.

Un règlement de comptabilité urbaine est attendu. Les services généraux du Congo s'en préoccupent, d'autant plus que l'absence de règles précises entraîne l'indécision dans plusieurs problèmes, notamment :

1. — *Le pouvoir de contrôle de l'administration centrale du Congo à l'égard des opérations de la ville, problème qui influence celui de l'autonomie communale.*

Dans l'affirmative, le contrôleur du budget (B. C.) aurait compétence, d'une part pour vérifier si les services généraux et les services administratifs ont été organisés sur le modèle imposé par ordonnance et, d'autre part, pour imposer son visa préalable à toute opération de dépense communale et urbaine.

2. — *La compétence de la Cour des Comptes.*

On a prétendu déceler une contradiction entre l'art. 3 de l'ord. n° 30/358 du 6.11.57 al. 2 :

« Les comptes de la ville sont établis et vérifiés conformément aux règlements budgétaires et comptables de la Colonie ».

Et l'art. 68 du décret du 26 mars 1957, al. 4 :

« Le chapitre 4 (du budget de la ville) est soumis au régime budgétaire de la Colonie ».

Il n'y a pas de contradiction. Le premier texte traite des comptes, le second du budget.

De même, le premier texte ne fournit pas compétence à la Cour des Comptes, car les pouvoirs de celle-ci sont limités à des montants votés par la Chambre et spécialisés par article. Or, les Chambres ne votent que des montants globaux réunis en un seul article (dépenses des villes) figurant au budget de chaque province avec spécialisation indiquée pour leur emploi.

Dans son état actuel, la question est tranchée : la Cour des

Comptes ne peut vérifier que les dépenses relevant du chapitre IV du budget de la ville. Ce contrôle ne s'exerce qu'*a posteriori*.

Quant aux autres dépenses, l'alinéa final de l'article 3 de l'ord. n° 30/358 du 6 nov. 57 avait soin de préciser :

« Les comptes de la ville sont approuvés et définitivement arrêtés par le gouverneur de province »

L'article 217 du nouveau décret stipule que les comptes des villes et communes sont établis et vérifiés suivant des règles fixées par le Gouverneur général. Il est regrettable que ces règles ne figurent pas dans le décret (1).

3. — *La désignation de l'ordonnateur en matière de dépenses.*

Le règlement général sur la comptabilité publique du Congo prévoit l'intervention d'ordonnateurs par l'intermédiaire d'ordonnateurs-trésoriers. Aussi les gouverneurs de province-ordonnateurs désignent-ils des fonctionnaires de la comptabilité à cette fin (au-dessus des gouverneurs se situent Gouverneur général et fonctionnaires généraux qui en fait n'ordonnent pas).

Les mesures d'exécution du décret sur les marchés de l'administration qui entreront vraisemblablement en vigueur au 1.1.1960 et qui sont applicables aux villes et communes désigneront les adjudicataires dans ces entités. Pour les adjudications simultanées (c'est-à-dire lancées en Belgique et au Congo), l'autorité compétente pour adjuger sera celle qui relève de l'autorité qui gère les crédits sur lesquels doivent s'imputer les marchés.

Les collèges échevinaux urbains et communaux auront donc pleine compétence pour les marchés à passer au nom des communes et des villes, sauf lorsque celles-ci s'en dessaisiront par délégation de crédits.

4. — *La gestion des trésoreries.*

Les textes de l'ancien décret et de l'ordonnance du 6 nov. 1957 ont été rédigés dans la perspective que la trésorerie urbaine serait confondue avec la trésorerie de l'administration centrale du Congo et gérée par cette dernière.

Au tout dernier moment, le 17.12.57, à la veille du fonctionnement des trois premières villes, des instructions ont été données

(1) Pour une réforme du contrôle, voir cinquième partie, p. 105.

pour séparer les trésoreries urbaine et centrale. Il s'indique de remanier les textes pour les mettre en concordance avec les opérations réelles et de justifier notamment le concours que la Banque centrale apporte volontairement aux villes pour leurs opérations de trésorerie, alors que les textes réglementaires ne l'y obligent pas.

La manipulation des fonds requiert beaucoup de fonctionnaires spécialisés en nombre suffisant, et à l'heure actuelle, à la ville, un seul fonctionnaire assume le rôle de trésorerie en cumulant les fonctions de l'ordonnancement, de financement et de préparation du budget. Tandis qu'à la province, ces trois fonctions sont réparties sur trois têtes différentes.

CINQUIÈME PARTIE

CONTRÔLE ET TUTELLE.

§ 1. Sous l'empire du décret du 26 mars 1957.

« La tutelle est une invention des Blancs, un instrument spécialement créé pour maintenir leur domination au Congo », me disait un bourgmestre noir.

Il faut espérer que la visite qu'il a effectuée dans la suite en Belgique et la découverte du fonctionnement des institutions communales belges l'ont convaincu du contraire.

Il reste que tout au long du décret du 26 mars 1957, les mesures de contrôle et les actes de tutelle fourmillent à peu près dans chaque article. Jugeons-en.

Tutelle administrative.

A la section II du décret (des autorités urbaines), nous lisons que la tutelle administrative sur les communes est exercée par le premier bourgmestre dans les limites et selon les règles fixées par le Gouverneur général (art. 9 du décret). C'est encore le Gouverneur général (ou le Roi) qui peut restreindre les pouvoirs et attributions du premier bourgmestre. Normalement, ces pouvoirs et attributions sont celles de commissaire de district et d'administrateur de territoire (art. 10). Le statut des bourgmestres, lorsqu'ils sont choisis hors du cadre de l'administration d'Afrique, est établi par le Gouverneur général (art. 8 du décret). Leurs pouvoirs et attributions sont déterminés par le Gouverneur général ou par le premier bourgmestre (par délégation) art. 11 ou encore par le Gouverneur de province (art. 98).

Le Conseil communal peut être dissous par le Gouverneur général (art. 19 du décret) et ses décisions peuvent faire l'objet d'un veto motivé du premier bourgmestre qui en rend compte au Gouverneur de province qui prendra décision dans le mois (art. 22 du décret).

C'est le Gouverneur de province qui fixe le domaine fiscal des communes (art. 36). C'est le Gouverneur général ou le Gouverneur de province qui détermine la part des centimes additionnels attribuée aux communes (art. 31). C'est ce dernier qui approuve dans les 20 jours de la communication la répartition du produit d'impôts entre les communes par le Conseil de ville (art. 32). Et la création de taxes communales doit être approuvée dans les 20 jours de la communication par le premier bourgmestre (art. 37).

Pour les communes, encore, le premier bourgmestre doit approuver les aliénations au-dessus d'un certain plafond ainsi que l'acquisition de terrains (art. 45).

Et voici que le pouvoir central peut reprendre gratuitement tout ou partie des biens de son domaine privé ou public qu'il avait cédé gratuitement aux villes et aux communes, ou se faire rétrocéder les terrains cédés à titre onéreux ou gratuit pour la création de lotissements (art. 42 et 43).

En ce qui concerne les conseils de villes, nous rencontrerons les mêmes limitations : le Gouverneur général peut les dissoudre (art. 19 du décret), leurs décisions peuvent faire l'objet d'un veto motivé du premier bourgmestre, avec rapport au Gouverneur de province qui tranche dans le mois (art. 22). Le domaine fiscal des villes est fixé par le Gouverneur général (art. 30). Nécessité identique d'approbation par le gouverneur de province pour certaines aliénations ou acquisitions de terrain (art. 40) et reprise gratuite des terrains cédés (art. 42 et 43).

La tutelle administrative est fort rigoureuse. Les effets s'en feront sentir directement sur tous les actes financiers.

Tutelle financière (section VII du décret).

Les emprunts des *communes* sont soumis au triple visa du Gouverneur général, du Conseil de ville et du premier bourgmestre (art. 61 et 22 du décret).

Le Gouverneur de province doit autoriser les prises de participation des communes dans des sociétés ou des organismes d'intérêt général (art. 63 et 70). Le fonds de réserve ne peut être affecté par la commune au budget extraordinaire qu'à concurrence du montant dépassant un budget normal ordinaire (Art. 65 et 72) — tandis que les circonscriptions indigènes peuvent em-

prunter pour des raisons de trésorerie. Ce sera pratiquement le seul article où joue une limitation fondée sur des coefficients objectifs. Dans tous les autres cas, la tutelle est aux mains d'une personne, sans que soient fixés les critères objectifs à respecter dans le jeu de cette tutelle.

Pour les villes, les règles de tutelle financière sont identiques.

A titre exceptionnel, le pouvoir central accorde aux villes les subsides indispensables à l'exécution des travaux de premier établissement urbain ou local. Ces subsides restent soumis aux règles budgétaires du Congo (art. 60).

Ce subside constitue une libéralité et n'entraîne pas l'exercice d'un pouvoir de contrôle du pouvoir central sur l'exécution du budget urbain.

Les emprunts de la ville sont soumis à l'approbation expresse et préalable du Gouverneur général.

Le budget urbain est arrêté par le Gouverneur de province (art. 68 du décret, dont le texte paraît incomplet).

Les dépenses facultatives de la ville sont fixées par le Gouverneur général ou le Gouverneur de province (art. 62).

Enfin, même observation pour limiter l'intervention du fonds de réserve (art. 65 et 72).

Règles de comptabilité.

La tutelle financière des villes et communes s'exerce dans le cadre des règles différentes de comptabilité : les villes sont soumises à la comptabilité congolaise caractérisée par la règle de l'exercice. Elles voudraient adopter la comptabilité de gestion à laquelle sont soumises les communes. Les communes sont soumises à la comptabilité de gestion. Cette dérogation en faveur des communes a été adoptée pour faciliter la tâche des élus noirs. Elle entraîne un gros inconvénient en matière de budget extraordinaire (voir page 103).

Les barèmes de rémunérations des différents fonctionnaires communaux ne font pas l'objet d'une règle générale sur tout le territoire du Congo hormis le cas du bourgmestre (note 2, page 104). Ces barèmes seront indispensables lorsque les relations entre les villes seront plus étroites. De plus, l'introduction de ces barèmes constituera une sauvegarde contre l'arbitraire du pouvoir de tutelle.

Contrôle d'élaboration et d'exécution du budget communal.

Un règlement de comptabilité communale pris par l'ord. n° 30/358 du 6.11.57 (annexe III) a précisé la tutelle des autorités supérieures en matière d'élaboration et d'exécution du budget communal.

L'art. 10 de ce règlement délègue au premier bourgmestre le droit d'arrêter des crédits mensuels provisoires.

Le projet de budget voté par la commune est examiné et vérifié par les services de la ville (art. 7 du règlement).

Il est ensuite arrêté par le premier bourgmestre (art. 75 du décret et art. 8 du règlement). Ses pouvoirs sont très étendus, car il ne connaît pas le cadre précis des dépenses facultatives et obligatoires qui limitent la tutelle de la députation permanente à l'égard des communes belges.

Quant à l'exécution du budget, après avoir approuvé la nomination du receveur communal votée par le Conseil communal (art. 13 du règlement), le premier bourgmestre reste qualifié pour effectuer le contrôle de la comptabilité et de l'encaisse du receveur au même titre que le contrôleur du budget (art. 43 du règlement), ce qui fait deux contrôles.

Cette comptabilité du receveur est soumise à un troisième contrôle ; celui du bourgmestre qui, une fois par mois, soit à l'improviste, soit lors de l'arrêt des écritures mensuelles, lors du changement de titulaire, vérifie cette comptabilité.

On estime que cette troisième forme de contrôle est fort lourde pour le bourgmestre (note 3, page 104).

Les comptes de la ville et de la commune sont établis et vérifiés suivant les règles fixées par le Gouverneur général (ou le gouverneur de province délégué en ce qui concerne les communes).

Enfin, une section VIII règle les cas de l'indécision des Conseils urbains et communaux.

En cas d'irrégularités, l'article 42 de l'ordonnance délaisse au Gouverneur de province la décision obligeant le receveur à restituer.

Or, le contrôle juridictionnel est de loin préférable au contrôle administratif. Dans ce sens, l'examen des comptabilités irrégulières devrait à l'avenir être soumis à une juridiction distincte du pouvoir administratif.

Le contrôle ou visa préalable que détient le contrôleur du budget, joue pour les dépenses du chapitre IV du budget de la ville lorsque ces dépenses dépassent 50.000 F. Toutefois, les modifications, à notre avis inopportunes, apportées à ce visa ont fortement diminué le caractère centralisateur de l'instrument (note 4, page 105).

Le contrôle préalable n'existe pas pour les actes de gestion de la commune.

Dans la pratique, dans certaines villes, les autorités urbaines ont invité le B. C. à continuer l'application de son contrôle sur l'ensemble des opérations financières de la ville pour maintenir une meilleure discipline dans les services ⁽¹⁾. Enfin, les comptes de la ville restent soumis au B. C. En Belgique, quelle que soit l'origine des ressources des villes et communes, l'ensemble des opérations comptables sont vérifiées par la Cour des Comptes.

De toute façon, la tendance de la réglementation actuelle tend à réduire la compétence du B. C.

On doit critiquer cette tendance en vertu du principe que toute décentralisation administrative doit, pour réussir, s'accompagner d'une centralisation du contrôle. Cette remarque se renforce du fait que le subside d'équilibre figurant au chapitre 1 est un subside du pouvoir central dont la gestion n'est plus soumise au contrôle de ce même pouvoir.

§ 2. Sous l'empire du nouveau décret du 13 octobre 1959.

Les caractéristiques du nouveau décret peuvent être énumérées sous la forme de modifications du contenu du décret du 26 mars 1957 :

1) La tutelle des villes et communes était organisée par le décret du 26 mars 1957 dans ses grandes lignes seulement. Un pouvoir très étendu de réglementation était délaissé au Gouverneur général, au Gouverneur de province et au premier bourgmestre.

Or, la tutelle constitue forcément une limite à la décentralisation. Le nouveau décret organise la tutelle dans un détail plus

⁽¹⁾ Des statistiques trimestrielles sont fournies à Élisabethville par tous les services. Elles fournissent la hauteur des engagements et permettent de vérifier si la cadence est normale.

grand. En recourant à une plus grande intervention du législateur pour organiser la tutelle, on espère conférer à celle-ci de meilleures garanties de fonctionnement.

2) Le décret du 26 mars 1957 délaissait la tutelle à l'autorité appelée à en fixer les limites (Par exemple, le premier bourgmestre devait approuver par autorisation préalable, tous actes d'engagement pris par les bourgmestres et dépassant un certain plafond. Le même premier bourgmestre fixait ce plafond).

Désormais, depuis le nouveau décret, deux autorités différentes interviendront, l'une pour fixer les limites de la tutelle, l'autre pour en assurer l'exercice.

De plus, les attributions de tutelle administrative sur les communes confiées au premier bourgmestre, sont dorénavant confiées au Gouverneur de province et au Gouverneur général.

3) Comme on l'a rappelé p. 92 et s., l'exercice de la tutelle organisée par le décret du 26 mars 1957, était multiforme et dispersé en de nombreuses mains. L'avant-projet de décret reconcentrait la tutelle entre les mains du Gouverneur général et du Gouverneur de province en expliquant que ces autorités sont moins engagées, leur activité est plus unifiée et elles ont à leur disposition des services spécialisés.

Sur suggestion du Conseil de province du Katanga, ainsi que du Conseil de Gouvernement, le nouveau décret reconcentre la tutelle dans les mains exclusives du Gouverneur de province. Toutefois, le Gouverneur général conserve un pouvoir concurrent d'annulation.

4) Le nouveau décret, d'une façon générale, établit une série de degrés pour chaque acte de tutelle en prévoyant un recours auprès d'une autorité supérieure.

Sous le bénéfice de ces quatre observations, le nouveau décret organise une tutelle qui, pour être l'œuvre directe du législateur, n'en reste pas moins aussi détaillée que par le passé.

Tant pour les communes que pour les villes, le nouveau décret organise la tutelle comme suit (art. 106 à 112) :

a) *Tutelle par voie d'approbation ou d'autorisation.* Elle doit intervenir dans les 30 jours (avec possibilité de prolongation du délai) dans les seuls cas formellement prévus par décret ou en vertu d'un décret (art. 109).

b) *Tutelle par voie d'annulation ou de suspension.* Tutelle exercée par le Gouverneur général et le Gouverneur de province (art. 109), qui peuvent annuler tous règlements ou toutes résolutions des autorités urbaines et communales qui sortent de leurs attributions, contraires aux lois ou blessant l'intérêt général. Des délais précis sont fixés.

c) *Tutelle par voie de substitution.* Le Gouverneur de province peut, après deux avertissements, se substituer aux autorités urbaines ou communales en défaut d'exécuter toutes mesures prescrites en vertu des lois et règlements (art. 111).

Sous le bénéfice des quatre grandes caractéristiques de la tutelle organisée par le nouveau décret (organisée par le législateur, dissociant autorité qui limite et autorité qui contrôle, reconcentrée et organisée par degrés), on aboutit à la même conclusion formulée à propos du décret du 26 mars 1957 :

« La tutelle administrative est fort rigoureuse. Ses effets s'en feront sentir directement sur tous les actes financiers ».

TUTELLE FINANCIÈRE.

L'exposé des motifs du nouveau décret précise que sa forme est différente de celle du décret du 26 mars 1957.

« On y a tout d'abord intégré des dispositions qui figuraient jusqu'ici dans les mesures d'exécution. Il est devenu normal, en effet, de confier directement au législateur certaines mesures importantes qu'il convenait, au début de l'institution, de laisser pour plus de souplesse entre les mains de l'exécutif.

» Par ailleurs, la structure du décret a été modifiée pour rendre le plus rationnel possible, l'enchaînement des dispositions qui le composent ».

Ces deux remarques prennent toute leur valeur dans l'étude de la tutelle financière.

En effet, en liaison avec la seconde remarque, le nouveau décret offre une structure beaucoup plus claire, puisque tout ce qui a trait aux finances urbaines et communales est regroupé en un seul chapitre comprenant quatre sections :

- Ressources des villes et des communes ;
- Dépenses ;

- Élaboration du budget ;
- Exécution du budget.

Quant aux ressources des villes et communes (section I).

A. En matière de taxes qui forment l'une des ressources des villes et communes, celles-ci peuvent, en vertu du nouveau décret, en établir sur n'importe quel objet qui n'est pas déjà taxé par l'État. L'ancien décret limitait à quelques objets déterminés la possibilité de taxation, ce qui enlevait beaucoup de souplesse au système.

De plus, le pouvoir central prévoit des exceptions à ce principe. La ville ou la commune peuvent taxer certains objets, quoiqu'ils soient déjà frappés par l'État : bière, boissons alcoolisées, colportage, autorisations de bâtir et viandes importées pour la commune (art. 185) ; essence, bière et boissons alcoolisées pour la ville (art. 196).

B. Les *emprunts* (art. 189) des communes ne sont plus soumis à un triple visa. Ils ne doivent plus passer par le canal de la ville. Toutefois, ils doivent être contractés dans les limites et conditions déterminées par le Gouverneur général et restent subordonnés à l'autorisation du Gouverneur de province avec recours devant le Gouverneur général, l'une et l'autre de ces autorités doivent intervenir dans un délai déterminé.

Les mêmes règles valent pour les emprunts des villes (art. 200).

Le *fonds de réserve* (art. 209) ne pourra être affecté par la commune ou par la ville à leur budget extraordinaire respectif, qu'à concurrence de la partie dépassant l'équivalent du quart des dépenses du budget ordinaire d'un exercice normal. Nous pouvons noter ici une amélioration notable sur l'ancien décret où le fonds de réserve devait atteindre la totalité du montant d'un budget ordinaire, avant de pouvoir être affecté au budget extraordinaire.

Le *subside exceptionnel* (art. 60 de l'ancien décret) que le pouvoir central pouvait accorder aux villes pour l'exécution de travaux de premier établissement urbain ou local est supprimé « parce que, superflu » note l'exposé des motifs.

« Il est, en effet, de principe que l'État peut toujours, dans le cadre de son budget, accorder des subsides aux villes et communes, ce qu'il a déjà fait dans le cadre de l'ancien décret en dehors de l'article 60 ».

C. Des dons et des legs.

L'autorisation du Gouverneur de province est requise pour tout don ou legs fait par un particulier aux villes et communes pour une valeur supérieure à 100.000 F. Recours est ouvert devant le Gouverneur général. Le recours doit s'exercer dans le mois de la notification du refus et la décision du Gouverneur général doit intervenir dans le mois de la réception du recours (art. 190).

D. De l'aide de l'État.

Il faut ici évoquer le jeu administratif de la répartition des ressources entre villes et communes (p. 31). Ce jeu impliquait l'intervention de trois autorités :

- 1) Le Gouverneur de province pour les différents additionnels aux impôts généraux ;
- 2) Le Conseil de ville pour les taxes fiscales créées par la ville ;
- 3) Le premier bourgmestre pour différentes contributions au pouvoir central, à savoir : l'impôt personnel sur bâti et non bâti perçu par le pouvoir central, l'impôt fictif dû par le pouvoir central sur ses bâtiments et ses terrains situés dans le périmètre de la ville. Ces deux répartitions discrétionnaires par le pouvoir urbain « n'étaient pas normales, lisons-nous dans l'exposé des motifs. La ville s'y trouve directement intéressée ».

Le nouveau décret modifie la triple procédure de répartition et l'unifie en confiant toute répartition entre villes et communes urbaines au Gouverneur de province, tant pour l'aide financière apportée par le pouvoir central, que pour le produit des taxes créées par la ville (art. 195).

L'avant-projet de décret soumis aux Conseils de province et au Conseil de Gouvernement n'allait pas si loin.

Par contre, l'approbation de l'autorité supérieure n'était pas requise pour la répartition du produit des taxes fiscales urbaines entre les communes.

« Il s'agit, disait l'avant-projet, d'une sorte de libéralité de la ville, qui porte sur les recettes exclusivement urbaines. C'est la raison pour laquelle le Gouverneur de province n'intervient pas dans cette catégorie de répartition ».

- 4) L'intervention du premier bourgmestre est supprimée. L'État cède aux communes le produit des impôts précédemment

ristournés par le pouvoir central à la ville, c'est-à-dire le montant des impôts personnels sur les deux premières bases précises dans leurs limites. L'État verse aux communes le montant théorique de ces impôts majorés de centimes additionnels pour les bâtiments et terrains situés dans leurs limites, occupés ou réservés par le pouvoir central ou par les organismes parastataux et autres établissements d'intérêt public exemptés de ces impôts (art. 191).

5) Pas plus que sous le régime de l'ancien décret, aucune répartition n'est prévue pour le produit de la location et de la vente de terrains situés dans la zone annexe en dehors des circonscriptions englobées, que l'État verse aux villes.

6) De même, comme par le passé, une répartition n'est pas nécessaire concernant le produit de la location et de la vente des terrains de l'État situés dans les communes et les circonscriptions englobées, car le pouvoir central verse directement ce produit aux unes et aux autres (art. 193).

7) Une autre recette pour la ville et la commune consiste en la cession par le pouvoir central, des taxes et droits rémunérateurs dont tout ou partie des services sont rendus par la ville et par la commune (art. 183).

C'est le Gouverneur général qui détermine pour chacun de ces droits ou taxes, la partie rémunérant le service rendu par la ville ou par la commune.

Quant aux dépenses des villes et communes (section II).

L'article 62 de l'ancien décret ne prévoyait pas une énumération précise des dépenses obligatoires. Par contre, il laissait au Gouverneur général ou au Gouverneur de province délégué le soin de fixer la quotité des dépenses facultatives. Cette disposition était requise par l'avant-projet de décret. Le texte définitif ne la reproduit plus.

Règles de comptabilité.

Celles-ci ne sont pas reprises dans le nouveau décret et demeurent comme par le passé, tant pour les villes que pour les communes, l'apanage du pouvoir exécutif.

Le règlement de comptabilité communale (annexe III ord. 30/358 du 6.11.1957) ne paraît pas être affecté par l'abrogation du décret du 26 mars 1957.

Contrôle de l'élaboration du budget (section III).

Le premier élément apporté par le nouveau décret consiste en une uniformisation à toutes les villes et à toutes les communes sans distinction entre les unes et les autres, des règles d'élaboration (comme d'exécution) du budget.

Cette uniformisation procède du même glissement de compétence. Autrefois, le premier bourgmestre préparait le budget de la ville, le bourgmestre préparait le budget communal. Le nouveau décret accorde autorité au Collège échevinal tant de la ville que de la commune pour établir les projets de budget, de virements de crédits et de crédits supplémentaires (art. 211).

Cette uniformisation concerne également l'autorité de tutelle. Comme pour la ville, c'est le Gouverneur de province qui arrête le budget de la commune (art. 213 et 215). Le premier bourgmestre n'intervient plus.

Avant d'arrêter le budget, le Gouverneur de province vérifie :

- Si toutes les dépenses obligatoires y ont été portées ;
- Si le montant prévu est suffisant et si les recettes suffiront à couvrir les dépenses.

Il ne modifie pas immédiatement le budget. Il le renvoie au Conseil intéressé en demandant de le modifier. Si le Conseil refuse de s'exécuter dans les quinze jours, le Gouverneur peut d'office :

- Incrire la dépense obligatoire ou augmenter le montant prévu pour la dépense ;
- Et afin de maintenir l'équilibre, supprimer tout ou partie des dépenses facultatives.

Si cela est encore insuffisant, le Gouverneur invite à nouveau le Conseil intéressé à créer de nouvelles recettes. Si le Conseil ne s'exécute pas dans les trente jours, c'est-à-dire après deux navettes, le Gouverneur peut les créer lui-même, son Collège restreint entendu (art. 212 et 215).

En ce qui concerne le budget communal, les pouvoirs du premier bourgmestre ont été transférés au Gouverneur de province. Ainsi, les budgets communaux et urbains sont tous deux arrêtés par la même autorité.

Enfin, on doit s'attendre à ce que la concentration du pouvoir de tutelle dans les mains du Gouverneur, transforme l'essence de

son autorité. A bref délai, on constatera dans son chef, la transformation qui s'est opérée dans le chef du commissaire de district après qu'il fut devenu premier bourgmestre.

La tutelle porte sur les actes de mandataires et non plus sur les actes de membres de l'Administration subordonnés au Gouverneur. L'esprit dans lequel s'exercera le pouvoir de tutelle sera fortement modifié de ce fait.

« Ce rappel des textes du décret fondamental vous a-t-il convaincu ? me disait un fonctionnaire. La tendance du pouvoir central reste bien de tout maintenir dans sa main. Pareils textes ne consacrent pas une décentralisation financière ou administrative ».

Si telle avait été l'intention des auteurs du décret, on devrait le regretter, parce que pareille tendance d'esprit fausse les institutions et se trouve en totale opposition avec le mouvement des idées et la ligne politique adoptée aujourd'hui au Congo.

Le même fonctionnaire insistait cependant pour que la décentralisation vraie soit progressive, notamment en ce qui concerne les communes où la tutelle du premier bourgmestre aussi fortement organisée par le décret lui paraissait indispensable.

NOTE 1

BUDGET EXTRAORDINAIRE.

La combinaison de la comptabilité de gestion et du principe de l'annalité entraîne un inconvénient. Lorsqu'un travail n'est pas terminé en fin d'année, les crédits extraordinaires figurant au budget tombent en annulation

Pour parer à cet inconvénient, un article 6 a été introduit au chapitre 3 du budget de la ville — fonds d'emprunt.

Ceci permet de reporter les crédits non utilisés au budget de l'année suivante — pour autant que le travail soit financé par des fonds d'emprunt.

Si le travail extraordinaire est financé par les recettes propres de la ville, il n'y a rien à faire : les crédits tombent en annulation.

A ce moment, le solde excédentaire du ch. II est versé au fonds de réserve et le ch. II du budget de l'exercice suivant peut être aménagé par prélèvement à due concurrence sur ce fonds pour autant qu'il atteigne la limite fixée pour son affectation à des dépenses extraordinaires.

NOTE 2

RÉMUNÉRATION DU BOURGMESTRE.

On a beaucoup critiqué la hauteur des rémunérations des bourgmestres. On a dit qu'à la sortie de charge, au bout de trois ans, les tribus et les clans veilleraient à placer un nouveau candidat en vue de répartir le profit de la fonction. Ainsi, commente-t-on, la rémunération élevée fera obstacle à la stabilité de la fonction.

Sans entrer dans cette querelle, il faut observer que tout avantage financier, quelle que soit son importance, provoque jalousie et envie.

D'autre part, une certaine sagesse anime incontestablement les électeurs. Au cours des précédentes consultations, la faveur populaire s'est portée sur les anciens chefs qui avaient bien géré la caisse des centres extra-coutumiers.

Dans deux communes blanches, un candidat bourgmestre n'a pu être nommé pour des raisons de rémunération. Sa qualité de fonctionnaire le dotait d'un traitement plus élevé que celui de bourgmestre. Le pouvoir central a refusé aux deux communes de lui verser la différence entre son traitement et celui de bourgmestre.

NOTE 3

LES DEVOIRS DE CONTRÔLE DU BOURGMESTRE SONT FORT LOURDS.

Il faut se persuader tout d'abord qu'un bourgmestre noir a beaucoup plus de contacts avec sa population. Un Noir se confie plus facilement au Noir, et l'habitude invétérée des palabres fait qu'une file impressionnante de personnes attend chaque matin devant la porte du bourgmestre noir. On peut supposer que, par ce fait, le nombre de jugements des tribunaux indigènes sera probablement en diminution. C'est ce qui amène un certain nombre de bourgmestres noirs à souhaiter l'aide d'un conseiller blanc pour surveiller les bureaux sans s'immiscer dans la gestion.

L'ordonnance portant règlement de comptabilité communale a lourdement chargé le bourgmestre par le jeu des art. 15 et 38.

L'article 15 oblige le receveur à faire spontanément toutes diligences et poursuites pour assurer la perception rapide et complète des recettes. Or, la comptabilité du receveur doit être contrôlée une fois par mois par le bourgmestre, dit l'article 38, qui ajoute : « Ce contrôle comporte » après arrêt, totalisation et balance des écritures, la vérification » de la régularité des inscriptions et de l'exactitude des totaux et » reports, le contrôle de la concordance des inscriptions avec les

» pièces justificatives, le comptage de l'encaisse matérielle en espèces
» et en titres ainsi que le pointage du dernier arrêté de compte de
» chèques postaux et de la situation des dépôts provisoires ; la con-
» cordance entre l'encaisse résultant de ces éléments et celle accusée
» par les écritures est vérifiée. »

Respecter ce prescrit est impossible dans la pratique.

Confier ces missions aux services financiers de la ville déchargerait le bourgmestre, mais lui enlèverait toute responsabilité dans sa gestion.

Il se fait que les conseillers de l'OLAS ou ILAS prêtent volontiers leur concours au bourgmestre en vue de le décharger et avec son assentiment.

NOTE 4

MODIFICATION AU VISA DU CONTRÔLEUR DU BUDGET.

Précédemment, le contrôleur du budget (ou B. C.), agent de l'Administration centrale, dépendait exclusivement du Gouverneur général.

Depuis le 1^{er} janvier 1958, un glissement a été opéré et le contrôleur du budget a été placé sous l'autorité directe du Gouverneur de province. En lieu et place du Gouverneur général, le Gouverneur de province arbitre les conflits soulevés par le B. C. lorsque celui-ci estime devoir refuser son visa préalable à une opération financière, à un engagement de dépenses. Or, le B. C. dépend du Gouverneur de province pour son avancement.

On a spécifié à l'occasion de cette réforme que les inspecteurs de la Division du budget, à Léopoldville, assuraient l'unité de doctrine budgétaire par la voie de conseils. Cette remarque est inopérante. Si les B. C. ne doivent plus en référer au Gouverneur général, les inspecteurs de la Division du budget sont obligés de rechercher eux-mêmes les cas litigieux, ce qui démontre l'inanité de leur rôle à ce point de vue.

Cette situation est malsaine. C'est pour éviter ces inconvénients que la Cour des Comptes dépend directement et exclusivement du Pouvoir législatif. Il conviendrait de réformer cette situation de placer les contrôleurs du budget sous la dépendance directe d'une Cour des Comptes dont l'organisation spécifiquement congolaise doit être entreprise.

SIXIÈME PARTIE

FINANCEMENT AUTONOME

Un homme cherche toujours à réaliser sa vocation complète. Lorsqu'il exerce un pouvoir, il tend à en achever complètement la destination. Ainsi, toute autorité tend, par nature, à l'autonomie. Le financement d'une activité n'est que l'aspect normal de cette autonomie : financer une affaire c'est en assurer la bonne fin.

La création d'unités décentralisées comme villes et communes, doit, à plus ou moins courte échéance, provoquer la recherche de l'autonomie par les autorités qui les dirigent. Cette recherche se fera avant tout dans l'adoption des ressources et leur affectation aux dépenses de la communauté beaucoup plus que dans l'affranchissement de règles de tutelle administrative dont l'absolue nécessité est évidente.

Cet état d'esprit se remarquait déjà chez maint premier bourgmestre lorsqu'on étudiait ses réactions à l'égard des textes en vigueur jusqu'à présent dans le domaine financier.

Ces textes sont les art. 25 et 68 du décret du 26 mars 1957 ainsi que l'article 3 de l'ordonnance n° 30/358 du 6.11.1957.

L'article 25 délaissait au Gouverneur général le soin « de déterminer les services généraux à établir dans chaque ville ». L'article 68 soumettait au régime budgétaire de la Colonie le chapitre IV du budget de la ville (par conséquent, le contrôleur du budget représentant du pouvoir central devrait apposer son visa préalable sur toute dépense dépassant 50.000 F).

Or, nous avons constaté que le pouvoir central tendait à faire glisser les dépenses des services généraux vers les dépenses de services urbains.

Celles-ci ne sont plus soumises au régime budgétaire du pouvoir central. En effet, l'article 3 de l'ordonnance du 6.11.1957 édicte : « Les comptes de la ville sont établis et vérifiés conformément aux règlements budgétaires et comptables de la Colonie ». (1)

(1) Une ordonnance du 21.11.1958 n° 30/479 a délégué au Directeur général des Finances le pouvoir de modifier les classifications budgétaires.

Un premier bourgmestre souligne à ce propos qu'il ne s'agissait que des comptes et comme l'ordonnateur des dépenses de la ville est le premier bourgmestre, il en tirait argument pour proclamer l'autonomie financière de la ville en ce qui concerne les chapitres I, II et III de son budget.

Quoiqu'il en soit, il semble bien que la répartition des dépenses au sein des chapitres I, II et III, ainsi que la fixation des impôts et recettes rémunératoires ressortissent à la compétence ordinaire des autorités communales et urbaines, compte tenu des règles de tutelle administrative usuelles. Ceci veut dire que le Gouverneur de province arrêtera le budget, c'est-à-dire l'approuvera ou le retournera à ses expéditeurs mais il n'en modifiera pas le contenu *motu proprio*.

Les articles 212 à 215 du nouveau décret organisent l'intervention du Gouverneur de province. Celui-ci ne peut redresser le budget, y inscrire des dépenses obligatoires, supprimer toute au partie des dépenses facultatives qu'après refus du Conseil de procéder à ces modifications. De plus, le Gouverneur ne peut créer des recettes nouvelles qu'après une seconde consultation du Conseil et après avoir entendu son collègue restreint.

Tout coup de frein brutal dans le développement du sens de l'autonomie financière peut provoquer un sentiment de frustration. Il est certain que les hommes appelés à gérer une ville ou une commune devenant des hommes politiques (je vise même la personne du premier bourgmestre) ne peuvent échapper à cette volonté d'assumer de façon complète les destinées de la communauté qui leur est confiée.

Il faut donc rechercher comment cette volonté peut trouver son achèvement, tout en s'insérant dans des institutions hiérarchiquement subordonnées.

Une première remarque s'impose : matériellement, l'autonomie financière des communes et villes ne peut jamais être complète au Congo, loin de là.

Il suffit pour s'en convaincre d'étudier la *texture du budget congolais*.

Le financement des villes et communes dépendra donc pour sa plus large part des finances congolaises tant que l'industrialisation du pays n'aura pas donné à chacune de ses villes des ressources propres suffisantes.

Mais l'autonomie financière peut être acquise de deux façons.

Tout d'abord en établissant une sorte de pourcentage automatique des subventions du pouvoir central sur lequel la commune et la ville peuvent compter. Ce pourcentage devra être établi en tenant compte de plusieurs critères. Le chiffre de la population ne suffit pas pour rendre raison des besoins financiers d'une communauté. L'état de développement moral de celle-ci, l'état de santé, la répartition entre les âges et les classes sociales, la superficie de la ville qui peut entraîner des investissements et des dépenses récurrentes plus coûteuses, la possession d'un patrimoine, autant de facteurs qui doivent faire varier le pourcentage de la subvention du pouvoir central. Mais le calcul du pourcentage une fois adopté, ce calcul doit échapper à toute modification que voudrait y apporter le pouvoir central par voie d'autorité. La tutelle du pouvoir central doit pouvoir s'exercer *a posteriori* sur des actes d'exécution du budget et non au moment où se produit le financement. Faire de celui-ci un moyen supplémentaire de contrôle c'est à la fois en fausser le but, en alourdir le fonctionnement.

Ensuite, en délaissant le plus possible aux autorités communales et urbaines le soin de décider elles-mêmes de leurs propres impôts et de l'ensemble de leurs dépenses.

Quitte à ce que le panorama fiscal soit fort différent d'une ville à l'autre, il faut en quelque sorte que le pouvoir central se désintéresse des communes et des villes et que les dirigeants de celles-ci puissent être jugés sur leur gestion. Ce sera là la meilleure occasion de former le sens politique de ces dirigeants.

C'est incontestablement dans cette voie que s'engage le nouveau décret.

En effet, les communes se voient reconnaître compétences générale et exclusive en matière locale, y compris la partie financière.

Elles peuvent établir des taxes sur tout ce qui n'a pas été frappé par l'État. Ces pouvoirs sont exercés par le Conseil au nom duquel agissent le bourgmestre et les échevins.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le rôle essentiel de la ville se limitera de plus en plus à la tutelle éducative des communes et à la gestion de services intercommunaux dont le pouvoir de décision doit rester entre les mains des bourgmestres.

CONCLUSIONS

La comparaison constante des textes des deux décrets nous permet de mettre en relief l'amélioration des structures administratives et financières des communes et des villes.

La clarté est incontestablement l'un des mérites du nouveau décret. Cette clarté résulte non seulement de la rédaction des articles et de leur ordre logique, mais surtout de la définition des structures, de leur ordre d'importance, des organes qui les meuvent, des pouvoirs accordés à ces organes.

Sur le plan administratif, tout d'abord. Le nouveau décret permet de transformer en communes un grand nombre de chefferies coutumières. De la sorte, une plus grande population participera à la gestion des affaires publiques sur le plan local. De la sorte, aussi, le pont dont nous souhaitions la construction a été réalisé entre le décret sur les communes et le décret sur les circonscriptions indigènes. Enfin, le danger que représentait la lourdeur du poids financier des villes à 2 degrés, a été évité pour les petites agglomérations. Celles-ci ne dépendront plus d'une ville, avec tout le coût financier que ce rattachement comporte, mais d'un district.

Sur le plan administratif, il faut encore souligner l'évolution que marque le nouveau décret par la confiance accrue qui est faite au jugement des populations.

Les conseillers et le bourgmestre sont désignés par mode d'élection directe. Le Collège des échevins apparaît. Le Conseil communal se voit reconnaître compétence générale pour toutes les affaires d'intérêt local et reçoit pouvoir de décision. Enfin, la tutelle n'est plus exercée par le premier bourgmestre trop engagé dans sa mission de direction des affaires urbaines, mais par le Gouverneur de province.

C'est tout cela que le rapport du Conseil de Législation synthétise en ces termes :

« Les nouvelles dispositions démocratisent l'institution des villes et des communes en leur donnant plus d'autonomie ».

Les artisans de cette réforme administrative sont nombreux. On peut associer dans une même louange les membres des Conseils qui se sont penchés successivement sur les textes : Conseils de province, de Gouvernement, de Législation. L'Administration elle-même n'a pas contrecarré le bouleversement radical apporté à son avant-projet au cours des délibérations de ces différents Conseils.

Elle a constamment éclairé les membres de ces Conseils et s'est efforcée de traduire de façon harmonieuse leur vision des réalités africaines.

Bien sûr, aucune œuvre n'est parfaite. Il suffit de reproduire les déclarations d'un membre du Conseil de Législation pour constater les lacunes auxquelles il faudra parer à l'avenir.

« Un membre a regretté que le projet de décret ne fasse plus allusion à la création d'intercommunales, ni à la présence d'un Conseil administratif, ainsi qu'il en était question dans l'avant-projet.

» S'inspirant d'un exposé fait par une personnalité sur le problème financier des communes et des villes, il a estimé qu'il faudrait adopter les données d'une comptabilité nationale, car si l'on crée un fonds des communes, il est indispensable que les répartitions des fonds soient faites uniquement en fonction des besoins réels des communes. Il a attiré l'attention sur le fait que la Cour des Comptes ne peut vérifier que les dépenses relevant du chapitre IV du budget de la ville et que ce contrôle ne s'exerçant qu'*a posteriori*, il pouvait en résulter des mécomptes. A cet égard, il a déclaré que, comme la France et d'autres États, le Congo devrait avoir des inspecteurs des finances dont le noyau pourrait être formé des actuels contrôleurs du budget et qui ne dépendraient pas nécessairement de la Cour des Comptes. Selon lui, les règles de la comptabilité devraient être établies dans le décret même. Ces commentaires, a-t-il ajouté, rejoignent les opinions émises par le président de la Cour des Comptes dans une note au sujet du contrôle des finances des communes et des villes. Il a souhaité qu'un projet soit soumis à l'examen du Conseil pour que les comptes des communes et des villes soient vérifiés annuellement par la Cour des Comptes, qui peut en organiser le contrôle au siège du Gouverneur de province ».

Sur le plan financier et budgétaire, le décret apporte également des améliorations.

Il permet aux communes comme aux villes, d'établir des taxes sur tout objet ou service qui n'a pas encore été frappé par l'État

(outre quelques exceptions). Dans le cadre de la répartition de produits fiscaux que les communes doivent recevoir en provenance d'autres communautés, le nouveau décret attribue le pouvoir de répartition au Gouverneur de province.

Mais les institutions du Congo sont en perpétuel devenir. C'est ce que l'Administration a fort bien précisé. Sous la plume du rapporteur du Conseil de Législation, nous lisons :

« Le représentant de l'Administration a proposé que, comme le dit l'exposé des motifs, les dispositions relatives aux finances soient considérées comme provisoires et attendent que la réforme fiscale porte ses effets »

D'ici longtemps, le financement des unités décentralisées restera pour sa plus grande part, alimenté par un subside du pouvoir central. Afin que ce subside ne soit transformé en un instrument de contrôle du pouvoir central, il faut qu'il soit établi selon des critères objectifs.

Mais le développement normal des villes et communes, ainsi que l'expansion due à l'élévation constante du niveau de vie des populations noires, entraînera des modifications nécessaires du jeu de ces critères.

Convient-il, dès lors, d'associer à leur choix, à titre consultatif, un organe tel que le Conseil de Législation ? Il semble que cet organe soit plus qualifié qu'un Comité composé à la manière du Conseil d'administration qui gère en Belgique le Fonds des communes (loi du 24.12.1948). En effet, les villes restent profondément intégrées à l'ensemble des populations des provinces. Il est normal que l'ensemble des mandataires des provinces se prononce sur le financement des villes et des communes.

La seconde source de financement est tirée de la fiscalité locale. Sa modicité, par comparaison au subside du pouvoir central importe peu. La fiscalité locale est de nature à donner aux dirigeants politiques le sens de leurs responsabilités et la mesure de leurs capacités. Aussi ne faut-il pas entrer dans la voie de la réglementation métropolitaine où la fiscalité locale est réduite pratiquement aux centimes additionnels sur la contribution foncière.

Un problème se posera. D'une part, il est nécessaire d'aligner assez rapidement les rémunérations du personnel urbain et communal par l'adoption de barèmes valables pour toute l'étendue du Congo. D'autre part, les variations de ces barèmes en-

traînent de nouvelles charges dont le financement doit être trouvé par les pouvoirs locaux. En d'autres termes, le conflit métropolitain risque de se reproduire au Congo. Le pouvoir central aggravera les charges et les pouvoirs locaux doivent se débrouiller pour en assurer le financement. Il faudra stipuler que toute aggravation de charges imposée aux villes et communes doit être accompagnée de la prévision de recettes compensatoires.

Encore faut-il que le développement de la fonction publique ne soit pas un simple décalque des institutions métropolitaines, mais soit adopté aux besoins et aux possibilités du financement par le Congo.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1 ^{re} PARTIE. Le but de l'organisation des villes et communes	10
2 ^e PARTIE. Les moyens	22
Les trois jeux et la répartition des ressources entre villes et communes	28
3 ^e PARTIE. Méthodes d'organisation administrative	35
La formation des élites	47
4 ^e PARTIE. Méthodes d'organisation financière	52
<i>Sections I et II :</i>	
Recettes et dépenses des communes et des villes	52
<i>Le chapitre premier</i> du budget communal	54
<i>Le chapitre premier</i> du budget de la ville	63
La fiscalité urbaine dans l'avenir	66
Le subside d'équilibre	69
La gestion des fonds d'avances	75
<i>Le chapitre II</i> des budgets de la commune et de la ville ..	80
<i>Les chapitres III et IV</i> des budgets de la commune et de la ville	82
Le glissement des dépenses d'un chapitre à un autre	85
<i>Section III :</i>	
Vote et mise en vigueur des budgets des communes et des villes	87
<i>Section IV :</i>	
Exécution des budgets des communes et des villes	88
5 ^e PARTIE. Contrôle et tutelle	92
§ 1. Sous l'empire du décret du 26 mars 1957	92
§ 2. Sous l'empire du décret du 13 octobre 1959	96
6 ^e PARTIE. Financement autonome	106
CONCLUSIONS	109

