

*Liber Amicorum*

*Clément* **KABANGE NTABALA**

**ETAT DE DROIT, ADMINISTRATION ET ENTREPRISES  
PUBLIQUES DANS LA DYNAMIQUE DU DEVELOPPEMENT**

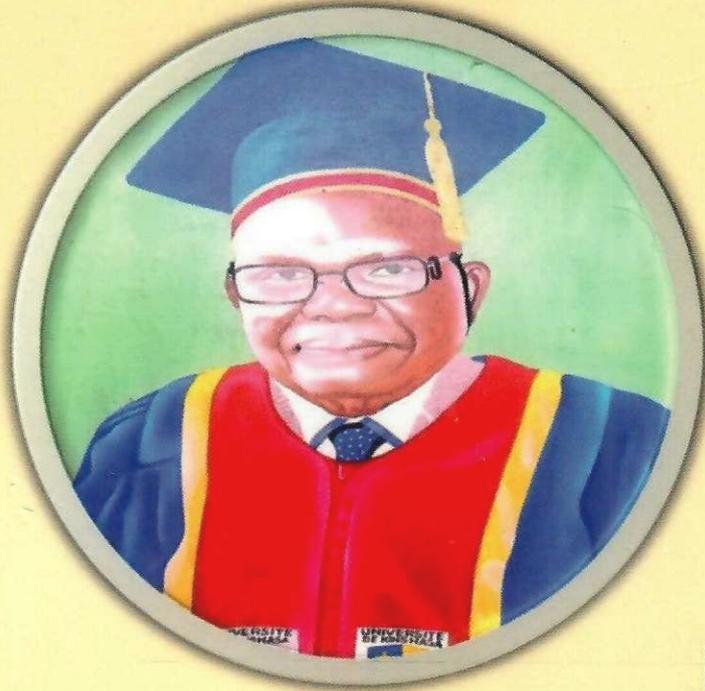
**Volume I - Droit Constitutionnel et Droit Administratif**

*Sous la direction de*

*Dieudonné KALUBA DIBWA  
Christian-JR. KABANGE NKONGOLO  
Félicien KALALA MUPINGANI*

*Préface de*

*Jean-Louis ESAMBO KANGASHE*



**BARNES & NOBLE PRESS**

**BARNES  
& NOBLE  
PRESS**

Tous droits de reproduction et d'adaptation réservés pour tous les pays

*Printed in the United States. All rights reserved under international law. Contents and cover may not be reproduced without the express consent of the publisher.*

**BARNES&NOBLE PRESS**

**© 2014 - 2025 Barnes and Noble LLC  
33 East 17th Street, New York, NY 10003**

## VOLATILITE DE L'ESSENCE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC EN AFRIQUE FRANCOPHONE : APPROCHE EVALUATIVE ET PROJECTIVE

▪ BOKONA WIPA BONDJALI François

### Introduction

Dans son ouvrage consacré au droit des services publics et entreprises publics et à la problématique de la transformation des entreprises publiques en République Démocratique du Congo<sup>723</sup>, le Professeur Clément KABANGE, illustre dédicataire du présent *liber amicorum disciplinamque*, affirme que « la raison d'être de l'État, sa fonction principale n'est pas [...] la domination des administrés, mais bien au contraire les soucis et l'obligation de promouvoir la solidarité et l'interdépendance entre les membres de la communauté nationale »<sup>724</sup>. L'État a notamment pour mission l'actionnement de tous processus sociaux et sociétaux pour faire passer la communauté d'un ordre social inférieur vers un ordre social supérieur. Pour ce faire, l'État recourt notamment et principalement au mécanisme du Service public<sup>725</sup> pour réaliser ses politiques publiques, en ce compris dans le domaine économique et social<sup>726</sup>. Ce qui lui permet de contribuer au développement économique<sup>727</sup> et par conséquent à la requalification du vécu

---

<sup>723</sup> KABANGE NTABALA C., *Droit des services et entreprises publics et Problématique de la transformation des entreprises publiques en République Démocratique du Congo* (PUFC, 2007), Éditions « Dieu est bon » 2007, 350 p.

<sup>724</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>725</sup> Entendu au sens matériel comme toute activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général. Au sens formel, il désigne un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en œuvre par l'État ou une autre collectivité publique, en vue de l'exécution de ses tâches. Dans cette acception, le terme de Service public est synonyme d'Administration publique au sens formel. Voir dans ce sens S. GUINCHARD et T. DEBARD, *L'exique des termes juridiques*, 25<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2017, p.1720.

<sup>726</sup> Le Professeur KABANGE considère que l'intervention de l'État dans le domaine économique et social a été à la base de la « crise de la notion du Service public » (*Ibidem*, p. 13). La conception interventionniste de l'État dans l'univers socio-économique a fini par s'imposer au vu des besoins toujours croissants des administrés dans ce secteur qui leur est vital. Ce qui est à la base de l'évolution de l'essence du service public de l'idée de puissance publique vers celle d'utilité publique.

<sup>727</sup> Après les indépendances des États africains des années 1960 (année de référence), le défi pour la majorité des gouvernements avait été de bâtir une administration pouvant conduire les États au développement économique et social dont la colonisation a longtemps été considérée

quotidien de ses citoyens. Le Service public devient ainsi le levier majeur de l'expression de la volonté étatique et de réalisation du bien être global et collectif.

Par ailleurs, pour remplir pleinement cette fonction, le Service public, bras essentiel de l'action de l'État, devrait réunir des atouts, mieux, des critères pertinents qui en constituent, du reste, l'essence. Ces caractéristiques forment le manteau juridique que revêt le Service public pour garantir son efficacité et son efficience. Mais ces caractéristiques du Service public ne datent pas d'hier, elles sont séculaires. L'actualité de la présente réflexion, qui en fonde l'intérêt, réside dans la perte continue des traits essentiels du Service public, du fait de quelques facteurs dont l'action en dénature le fonctionnement<sup>728</sup> et annihile les fins<sup>729</sup>. Il y a donc lieu de s'interroger sur les variables socio-politiques ou institutionnelles qui font perdre au Service public africain sa nature de structure d'intérêt général et maillon du développement, ce qui permettra de suggérer, dans la mesure du possible, quelques tentatives de réponses aux différents défis.

Ainsi, s'appuyant sur les vertus et virtuosités des méthodes positiviste et comparatiste, doublées des approches des sciences administratives et des sciences politiques, les développements subséquents graviteront autour de trois points majeurs. Il sera question de présenter et d'analyser l'essence juridique du Service public, de rechercher les facteurs érodant sa substance jusqu'à en faire perdre la quintessence, particulièrement dans les États d'Afrique francophone, avant de proposer une approche de préservation et de réhabilitation de son fond juridique, eu égard à ses finalités et sa mission consubstantielles.

### **I. La substance juridique du Service public**

L'essence juridique du Service public est constituée de l'ensemble compact des principes de droit qui font la particularité de cette catégorie juridique et lui permettent d'accomplir aisément ses buts. Ce sont des règles qui, lorsqu'elles sont violées, peuvent faire perdre au Service public son identité, son intérêt ou sa finalité sociale et son âme. Ils s'analysent en des traits essentiels ou caractères fondamentaux qui différencient le Service des phénomènes institutionnels

---

comme un frein. (Lire notamment W. RODNEY, *Et l'Europe sous-développa l'Afrique*, Paris, Ed. Caribéennes, 294 p.).

<sup>728</sup> Par moment, certains services publics fonctionnent en Afrique comme des structures familiales, claniques, tribales, confessionnelles, partisans, etc. Et les dysfonctionnements sont tels que les principes cardinaux qui en sont les principales marques et conditionnent leurs fonctionnement régulier et efficient, disparaissent.

<sup>729</sup> En pareille circonstance, soit que les finalités du Service public ne sont pas atteintes, soit qu'elles sont mal accomplies soit que les résultats sont décevants.

apparentés. Apparus il y a près d'un siècle, ces principes se sont développés jusqu'à devenir de nos jours un véritable corpus normatif avec un régime juridique et une finalité bien précis.

### A. Retour sur l'origine, l'évolution et la nomenclature des principes fondamentaux du Service public

Traditionnellement, trois principes ont souvent été avancés et retenus pour définir cette catégorie juridique, les règles de continuité, d'adaptation et d'égalité<sup>730</sup>. Pendant longtemps, ces règles ont servi pour déterminer le statut juridique du Service public. Elles sont qualifiées de « Lois de Rolland », du nom du juriste français, Louis Rolland (1877-1956) qui les a systématisés<sup>731</sup> en 1928. Une tendance doctrinale plus maximaliste va au-delà de ce trois, évoquant et autonomisant d'autres principes que les conceptions minimaliste et médiane considèrent comme étant des dérivés, des éléments ou des sous-principes des trois principes classiques. Certaines législations des États se sont inscrites dans cette perspective dynamique et extensive<sup>732</sup>.

Les principes consacrés par la Charte se retrouvent dans les diverses législations internes des États étudiés, chacune consacrant les uns ou les autres principes. Qu'ils découlent des instruments spécifiques sur les services publics, sur la fonction publique, l'Administration publique ou les agents de carrière des services publics ou qu'ils résultent des dispositions constitutionnelles, il n'existe pas d'uniformité ou de symétrie entre les diverses prévisions étatiques. Une chose est vraie, plusieurs pays d'Afrique francophone ont consacré les principes de ce type dans leurs dispositifs constitutionnels ou légaux<sup>733</sup>. Limités à l'origine à un cercle de trois, ces principes se sont multipliés au fil du temps. A la faveur de l'évolution de la conception de l'État, de sa gouvernance et de ses obligations, mais aussi des droits fondamentaux, de la personne humaine, une deuxième génération des principes cardinaux du Service public ont fait leur apparition, dans l'ordre international et dans les droits nationaux.

Bien que destinés à garantir une meilleure satisfaction des besoins des usagers, certains principes visent également un bon traitement des agents du

---

<sup>730</sup> KABANGE NTABALA C., *op. cit.*, p.30.

<sup>731</sup> Il convient de rappeler toutefois que ces principes ont été d'abord consacrés par les tribunaux, français en particulier, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avant d'être rationalisés par la doctrine.

<sup>732</sup> C'est le cas de l'article 6 de la Loi organique (RD Congolaise) n°16-001 fixant l'organisation et le fonctionnement du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées du 3 mai 2016. C'est aussi le cas de la Loi (gabonaise) n°14/2005 du 8 août 2005 portant Code de déontologie de la Fonction publique (article 5).

<sup>733</sup> L'étude portera sur différents pays, à savoir la RD Congo, la République du Congo, le Gabon, le Burundi, le Cameroun, le Tchad, le Bénin, la Guinée Conakry, le Niger, le Burkina Faso, le Togo, le Mali, la Côte d'Ivoire, la Gambie, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et le Sénégal.

service et donc, une bonne gouvernance de ce dernier. De la conception monofonctionnelle de départ, on est passé à une conception bifonctionnelle, voire multifonctionnelle des principes du Service public. De ce point de vue l'on serait tenté d'affirmer, au regard des illustrations qui vont suivre, que les services publics ou, tout au moins, certains d'entre eux, remplissent une double fonction, interne (au service), fonction d'auto-régulation<sup>734</sup> et externe, fonction de satisfaction des besoins des administrés. Mais il est probable que certains principes contribuent à envoyer des *out-puls* sur d'autres services publics ou l'État lui-même.

La double (ou la triple) facette de certains principes se dégage notoirement du prescrit et de l'esprit de quelques dispositions de certaines lois. Envisagé de ce point de vue, l'analyse des facteurs qui participent à la désagrégation de l'essence du Service public devra dépasser le rapport Service-usagers pour appréhender le rapport Service (ou hiérarchie) – agent ou, à l'inverse agent-Service. Le Code (gabonais) de déontologie de la Fonction publique est l'une des illustrations de ce modèle lorsqu'il affirme l'alinéa 2 de son article 2 que la loi vise, entre, comme objectifs, de « rationaliser les prestations rendues aux citoyens » et de permettre « l'utilisation efficiente des ressources alloués aux services publics » ou lorsqu'il entend « créer les conditions favorables au bon fonctionnement de l'administration et à l'amélioration de la qualité de ses services »<sup>735</sup>. Quoi qu'il en soit, au regard du monisme qui caractérise les États sous étude, en vertu de leurs Constitutions respectives<sup>736</sup>, le corps des principes consacrés dans la Charte du 31 janvier 2011, plus large que ceux prévus dans les législations internes comparées, sera d'application dans les juridictions des États, qui ont déjà adopté quelques principes dans leurs législations respectives.

Bien qu'interdépendants et indivisibles, ces principes méritent d'être explicités. En effet, ce principe l'égalité impose aux services publics de traiter leurs usagers sur un même pied d'égalité, sans discrimination, dans toute la mesure où ces usagers se trouvent dans des situations comparables au regard du service<sup>737</sup>.

---

<sup>734</sup> Fonction d'auto-limitation, d'auto contrôle ou de stabilisation du fonctionnement du Service contre les dérapages, injustices et d'autres imperfections fonctionnelles préjudiciables au Service lui-même ou aux membres de son personnel.

<sup>735</sup> Article 2 alinéa 2.

<sup>736</sup> Voir les articles 45 de la Constitution camerounaise, 147 de la Constitution béninoise, 151 de la Constitution burkinabé, 279 de la Constitution burundaise, 87 de la Constitution ivoirienne, 150 de la Constitution guinéenne, etc.), il est indiqué que les principes qui sont disposés dans cette Charte doivent être appliqués dans leurs juridictions respectives.

<sup>737</sup> Voir dans ce sens notamment l'article 12 de la Constitution RD Congolaise de 2006, article 1<sup>er</sup> de la Constitution malienne de 2023, article 9 de la Constitution guinéenne de 2020, article 19 de la Constitution tunisienne de 2022, etc.

La neutralité est le principe au sens duquel l'administration qui est au service de l'intérêt général, doit s'interdire tout agissement, décision ou traitement teinté de subjectivité, c'est-à-dire, basé sur l'appartenance politique, philosophique, religieuse, tribale ou autre des administrés<sup>738</sup>.

Le principe de légalité qui préconise que l'action du Service public se réalise dans le strict respect de la loi (au sens large). Il prône donc la conformité des décisions administratives aux lois et règlements en vigueur sous peine de faire l'objet du contrôle de constitutionnalité ou de légalité des décisions réglementaires ou non des autorités administratives devant les juridictions constitutionnelles ou administratives<sup>739</sup>.

Le principe de spécialité est celui selon lequel « le Service public répond à un besoin précis d'intérêt général et dispose d'une compétence spécifique et particulière »<sup>740</sup>.

Le principe de continuité postule que le Service public doit fonctionner sans interruption tant il vise la satisfaction de l'intérêt général. Ce principe a fait penser qu'il servait à « éviter un État à éclipses » comme disait Gazier<sup>741</sup>.

Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité est celui qui oblige le Service public de s'adapter aux évolutions de la Société et les besoins dynamiques des usagers lorsque les exigences de l'intérêt général l'imposent. Ceci est d'autant plus valable à l'heure du numérique<sup>742</sup>.

## B. Consécration par les États et l'organisation continentale

Plusieurs communautés juridiques<sup>743</sup> ont consacré ces principes dans leurs ressorts respectifs. En effet, à l'échelle continentale, l'on peut énumérer les dispositions de la Charte africaine relative aux valeurs et principes des services

<sup>738</sup> MINAKU A. et F. BOKONA, *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Coll. Bibliothèque de droit africain, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014, p.106.

<sup>739</sup> Voir dans ce sens P.E. ABANA ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019.

<sup>740</sup> Voir dans ce sens A. MINAKU et F. BOKONA, *op. cit.*, p.138.

<sup>741</sup> Voir dans ce sens F. VUNDUAWE et J.-M. MBOKO, *Traité de droit administratif de la R.D.C.*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 244-245 ; Conseil d'État français, 7 juillet 1950, arrêt Dechaene, GAJA, n°62).

<sup>742</sup> Voir dans ce sens L. YUMA BABIA, *Manuel de Droit administratif général*, Kinshasa, CEDI, 2012, p.186 ; L. CAPONFERTI et B. SAK, *Comment définir le Service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?*, Rapport, CIRIEC, 2016, p.15.

<sup>743</sup> La communauté juridique étant entendue ici comme un ordre juridique, c'est-à-dire un ordre susceptible de produire ou de sécréter un droit positif. (Pour plus de précision et détails, lire utilement H. KELSEN, Préface à son ouvrage *Théorie générale du droit et de l'État*, collection Pensée juridique, traduction de Béatrice Laroche et Valérie Faure, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 1997, p. 45).

publics et de l'administration du 31 janvier 2011<sup>744</sup> qui identifie neuf principes censés gouverner l'organisation et le fonctionnement des services publics ou de l'administration publique. Il s'agit de : 1. L'égalité des usagers devant le Service public et l'Administration. 2. La prohibition de toutes formes de discrimination, y compris basées sur le lieu d'origine, la race, le sexe, le handicap, la religion, l'ethnie, l'opinion politique, l'appartenance syndicale ou à toute autre organisation légale. 3. L'impartialité, l'équité et le respect de la légalité dans les prestations de Service public. 4. La continuité du Service public en toute circonstance. 5. L'adaptation du Service public aux besoins des usagers. 6. Le professionnalisme et l'éthique dans le Service public et l'Administration. 7. La promotion et la protection des droits des usagers et des agents du Service public. 8. L'institutionnalisation d'une culture de reddition de comptes, d'intégrité et de transparence dans le Service public et l'Administration. 9. L'usage effectif, efficace et responsable des ressources<sup>745</sup>. Ces principes sont explicités dans d'autres dispositions de cette Convention. Plusieurs législations des États, étudiés ont également consacré ces principes.

L'on évoquera par exemple le cas de la République Démocratique du Congo dont la Constitution du 18 février 2006 dispose que : « l'Administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisans »<sup>746</sup>. De même, la Loi organique n° 16-001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées fixe le socle du régime juridique des services publics et de son action. Il repose sur les six principes, à savoir, l'égalité, la neutralité, la légalité, la continuité, la spécialité et l'adaptabilité<sup>747</sup>.

En République du Congo, la loi n°68-2022 du 16 août 2022 portant statut général de la fonction publique prévoit de son côté que le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité et égalité,

---

<sup>744</sup> Entrée en vigueur le 23 juillet 2016, cette Charte est entrée en vigueur qu'à l'égard de l'Algérie, du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de la République du Congo, de la Guinée et du Mali parmi les pays de l'Afrique francophone étudiés (voir UA, *Liste des pays ayant signé, ratifié, adhéré à la Charte africaine sur les valeurs et les principes du Service public et de l'administration*, 2022).

<sup>745</sup> Article 3 de la Charte.

<sup>746</sup> Voir l'article 193 alinéa 1<sup>er</sup> de la RD Constitution congolaise du 18 février 2006.

<sup>747</sup> Voir l'article 6.

tout en y ajoutant la laïcité<sup>748</sup>. La loi gabonaise n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique pose à son tour et en ses termes les principes similaires<sup>749</sup>. Mais au-delà des prévisions de cette loi, la Loi n°14/2005 du 08 août 2005 portant Code de déontologie de la Fonction publique apporte plus de précision. Elle retient, en effet, en son article 5, les principes de légalité, égalité, continuité, neutralité, mutabilité ou adaptabilité, gratuité et responsabilité comme des principes fondamentaux auxquels sont soumis l'Administration ou le Service public. Il en est de même de la loi burundaise n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires<sup>750</sup>. La loi camerounaise soumet tout fonctionnaire à observer l'obligation d'impartialité et de neutralité<sup>751</sup>. Le Tchad fait également de même en soumettant les fonctionnaires au respect du principe de « neutralité politique [en exécutant] leurs tâches respectives de manière impartiale et objective »<sup>752</sup>.

Le Bénin prévoit quant à lui que le statut de la fonction publique impose aux agents publics d'« assurer leurs fonctions en toute impartialité et se garder de toutes attitudes discriminatoires à l'égard des usagers du Service public ainsi que de tous comportements de nature à faire douter de la neutralité du service [et lui interdit d'] user de son poste, de sa fonction ou de sa responsabilité à des fins politiques ou partisans »<sup>753</sup>.

La loi guinéenne n°2029/OO26 du 19 décembre 2020 portant conduite de l'agent public enjoint au fonctionnaire de l'État de respecter les valeurs éthiques reposant sur le respect de la loi et le sens de responsabilités ; l'intégrité, la probité et la loyauté ; ainsi que l'impartialité, l'équité et de neutralité<sup>754</sup>. Au Niger, la loi n°2007-26 du 23 juillet 2007 portant statut général de la fonction publique de l'État stipule que les agents de la fonction publique ont l'obligation de servir avec loyauté et probité tout en veillant au respect de la légalité en toutes circonstances ; de même qu'elle reconnaît le principe de neutralité de l'administration et que le Président de la République est le garant<sup>755</sup>.

Le Burkina Faso reconnaît également certains de ces principes dans sa loi n°81-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'État. Cette loi oblige chaque fonctionnaire à servir avec loyauté, probité, patriotisme, impartialité, non-discrimination et d'éviter tout comportement de nature à faire

---

<sup>748</sup> Lire dans ce sens l'article 53.

<sup>749</sup> Voir l'article 43.

<sup>750</sup> Voir l'article 4.

<sup>751</sup> Article 7 de la loi n°93-09 du 18 janvier 1993 portant statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'État.

<sup>752</sup> Article 18 de la loi n°017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique.

<sup>753</sup> Articles 25 et 28 de la loi n°2015-18 du 27 août 2015 portant statut général de la fonction publique.

<sup>754</sup> Voir l'article 9.

<sup>755</sup> Voir les articles 19 et 32.

douter de la neutralité du Service public<sup>756</sup>. La loi togolaise n°2013-002 du 21 janvier 2013, va à peu près dans les mêmes dispositions que le législateur burkinabé<sup>757</sup>. Au Mali et en Côte d'Ivoire, le fonctionnaire est aussi tenu de servir avec dévouement, dignité, loyauté et intégrité comme le prévoit la loi malienne n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires<sup>758</sup> et la loi ivoirienne n°2023-892 du 23 novembre 2023 portant statut général de la fonction publique<sup>759</sup>. Le législateur mauritanien affirme, à travers la loi n°93-09 du 18 janvier 1993 portant statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'État, les principes ou obligations d'impartialité et de neutralité<sup>760</sup>.

L'Algérie prévoit, en vertu de l'ordonnance n°06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique, que le fonctionnaire est tenu d'exercer ses fonctions en toute loyauté et impartialité<sup>761</sup>. La Tunisie pour sa part, soumet tout agent public au devoir d'éviter tout ce qui est de nature à compromettre la dignité de la fonction publique et de respecter et faire respecter l'autorité de l'État, ce au sens de la loi n°83-112 du 12 décembre 1983 portant statut général des personnels de l'État<sup>762</sup>. Le Dahir marocain n°1-58-008 du 24 février 1958 tel que modifié et complété à ce jour pose également des devoirs d'éthique à des agents publics, lesquels devoirs pourraient s'apparenter aux principes de base relevés dont la légalité<sup>763</sup>.

### **C. Désagrégation de la substance juridique du Service public**

Toutefois, malgré cette large affirmation des valeurs qui devraient caractériser les services publics en Afrique francophone, la présente étude revient sur l'actualité des dysfonctionnements de ceux-ci. Marius MENGELI affirme à ce sujet que *depuis la décolonisation, le processus est à bout de souffle, et progressivement le secteur est devenu une lourde bureaucratie se caractérisant par la lenteur, la lourdeur, le manque de réactivité, l'inefficacité, la corruption, le clientélisme, le tribalisme et l'incapacité à traiter les problèmes de l'administration du développement - depuis l'indépendance*<sup>764</sup>. Dans la même logique, TREFON est d'avis que *« la corruption, l'exploitation et la prédation sont les principaux facteurs expliquant la persistance de l'État congolais en général et de l'administration en particulier. La survie personnelle de ses effectifs est en effet une raison évidente*

---

<sup>756</sup> Voir les articles 39 et 44.

<sup>757</sup> Voir l'article 153.

<sup>758</sup> Voir l'article 10.

<sup>759</sup> Voir l'article 32.

<sup>760</sup> Voir l'article 7.

<sup>761</sup> Voir l'article 41.

<sup>762</sup> Voir l'article 3.

<sup>763</sup> Voir les articles 13 et suivants.

<sup>764</sup> MENGELI LONGOMO M., *Les problèmes de l'Administration publique en RDC*, Paris, L'Harmattan, 2016, p.11.

de la persistance des bureaucrates de première ligne dans l'administration. On a « privatisé » ce qui est officiellement une prestation de Service public. Cette transformation est déterminée par la façon dont ce personnel administratif profite intelligemment des avantages associés à son statut ou au fait d'occuper des postes relativement influents »<sup>765</sup>. En effet, l'analyse des facteurs fragilisant l'application des principes régissant les services publics en Afrique, plus particulièrement en Afrique francophone et les propositions d'une thérapeutique adéquate pour un Service public efficient, à même d'accomplir sa fonction sociale, nécessitent un recul de plus d'un demi-siècle, afin d'en saisir les contours. Ceci revient à dire que si le Service public joue un rôle très important dans le développement économique d'un État, c'est grâce au respect des principes et des règles appelées non seulement à limiter son action<sup>766</sup>, mais surtout à rendre celle-ci efficiente eu égard au but lui assigné. C'est ce qui explique l'étroitesse du rapport à établir entre le Service public et le développement économique d'un État justifiée par une production scientifique considérable<sup>767</sup>. Des services publics performants constituent les poumons du bon fonctionnement d'un pays, dans sa double dimension, publique et privée. Cette préoccupation a été ressentie et prise en charge par les États africains, tant au niveau de l'organisation régionale qu'à celui des États pris individuellement.

L'on peut, dès lors, se demander quelles sont les facteurs qui empêchent la mise en œuvre des principes de fonctionnement du Service public. A ceci, l'étude révèle que l'inapplication des principes ci-haut éucidés est souvent due à la perma

---

<sup>765</sup> TREFON T., « Les obstacles administratifs à la réforme en République Démocratique du Congo », *loc.cit.*, 735-755. De même, S. MOSHONAS et S. BAHARANYI voient aux principaux obstacles au processus de reconstruction de l'État : les faiblesses bureaucratiques, les luttes interinstitutionnelles qui caractérisent une administration fragmentée dont la gestion est fortement politisée et qui ont comme conséquence la nature particulièrement mauvaise de la prestation de Service public au Congo. S. MOSHONAS et S. BAHARANYI, « Enjeux et défis de la réforme de l'administration publique en RD Congo », in *Congo-Afrique*, n° 545, éd. Nations et institutions, mai 2020, pp.414-428. Voy. aussi R. TSHIENDA MUAMBI, « La réforme de la fonction publique en Afrique subsaharienne : cas de la République Démocratique du Congo », in *Afrika Focus*, vol.28, 2015, pp. 27-46.

<sup>766</sup> Cette limitation s'inscrit dans la perspective d'éviter l'absolutisme. Voir dans ce sens J. DJOLI ESENG'EKFILI, *Droit constitutionnel, tome 1 : principes fondamentaux*, Kinshasa, DJES, 2019, pp.8-9. Pour Thucydide, cette limitation se justifie en ce que « si le pouvoir rend fou, le pouvoir absolu rend absolument fou ». (*Idem*, p.185).

<sup>767</sup> Il s'agit, notamment, de M. SHAMSUK HAQUE, « Repenser l'Administration pour le développement », in *RJS-A*, vol.76, éd. I.L.S.A., 2010, pp.803-809 ; Fred W. RIGGS, « Tendances dans l'étude comparative de l'administration publique », in *RIS-A*, vol. 18, n°1, éd. I.L.S.A., 1962 ; De même, pour TREFON, les faiblesses administratives et la nature particulière de la prestation de Service public au Congo constituent des obstacles majeurs à la construction de l'État et, partant, à son développement. T. TREFON, « Les obstacles administratifs à la réforme en République Démocratique du Congo », in *RJS-A*, vol. 76, éd. I.L.S.A., 2010, pp. 735-755).

nence de plusieurs déficiences au rang desquelles les discriminations tribales et confessionnelles ; le manque de formation et des aptitudes de base adaptées au fonctionnement du Service public, le manque d'éthique et de formation professionnelle, la politisation des services publics et de la corruption et bien d'autres encore. Ces facteurs sont de nature à créer la méfiance des administrés à l'égard de l'administration et de semer le doute dans le chef des investisseurs étrangers qui risqueraient de ne pas s'engager dans les États dont la prédictibilité des décisions administratives n'augurerait pas des signaux encourageants. De plus, il y a lieu de réfléchir à comment décourager ces aléas contre le bon fonctionnement du Service public en Afrique francophone. Il sera alors posé un diagnostic thérapeutique qu'il faille mettre en œuvre.

## **II. Les facteurs de désagrégation de la substance juridique du Service public en Afrique francophone**

L'inefficacité et l'inefficiency dans le fonctionnement des services publics dans la majorité des pays afro-francophones ne sont pas généralement attribuées à leurs arsenaux juridiques qui, on l'a vu, ont largement consacré des principes visant leur bonne marche. Cependant, cette consécration textuelle ne parvient à estomper ce phénomène pathologique des services publics francophone en Afrique. Le problème est alors plus sociologique que juridique surtout qu'il reste à la base des facteurs et pesanteurs paralysants tels que les discriminations fondées sur la tribu et sur les considérations confessionnelles, le manque de professionnalisme dû notamment à l'absence de formation et à la fuite des intelligences, le vieillissement du personnel et la banalisation des textes légaux, les pratiques corruptives et la politisation des services publics.

### **A. Des discriminations tribales et confessionnelles**

Parmi les premiers facteurs dans lequel tendent à se noyer les aspirations démocratiques prévues dans les cadres juridiques manifestées à travers la consécration des valeurs comme d'égalité et de non-discrimination se trouvent le tribalisme et les tendances confessionnelles.

Quant au tribalisme, décrié dans la majorité des pays analysés<sup>768</sup>, ce phénomène demeure, jusqu'à ce jour, l'un des problèmes dont le Service public

---

<sup>768</sup> Voir dans ce sens quelques études faites sur différents pays par Ch.L.G. TCHAGNENO TENI, « L'idéologisation du tribalisme au Cameroun ; une menace pour la paix sociale », in R. NGUEUTSA, R. MOKOUNKOLO, N. ACHI et A. BEJHAJ (dir.), *Psychologie du travail et développement des pays du sud*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp.121 et suivants ; P-K. BUKASA-MUTEBA, *Le tribalisme. Analyse des faits et comportements en République démocratique du Congo*, Paris,

peine à s'affranchir, même s'il s'agit de ne pas faire abstraction des efforts fournis sur le plan du droit positif. En RDC, le Constituant de 2006 a lui-même reconnu que ce phénomène avec ses corollaires dont le clanisme et le clientélisme, par leurs multiples vicissitudes, sont à l'origine de l'inversion générale des valeurs et de la ruine du pays<sup>769</sup>.

Dans ce sens, toutes les Constitutions de l'espace transrégional étudié ont affirmé que l'égalité de tous les citoyens devant la loi et leur droit à une égale protection des lois. Ces textes affirment également qu'aucun citoyen ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison notamment de son origine familiale, de son appartenance à une ethnie, à une tribu...<sup>770</sup>. Cependant, il est renseigné qu'il existe encore plusieurs cas de discrimination fondée sur la tribu<sup>771</sup>, surtout lors de l'accès au Service public. Le combat de chaque famille ou clan est désormais de « *placer l'un des siens à un poste dans la fonction publique, puisqu'il y va de sa survie* »<sup>772</sup>. L'ensemble de ces comportements, portant atteinte aux principes d'égalité et de neutralité, voire de légalité dans la mesure où l'Administration s'affranchit de l'interdiction de tout traitement ou agissement teinté de subjectivité et ce, en violation du cadre juridique en vigueur.

Quant à la question d'appartenance confessionnelle, il y a lieu de rappeler d'abord que les constituants africains ont pour la plupart consacré la laïcité de l'État<sup>773</sup>, même si cela est encore sujet de plusieurs controverses<sup>774</sup>. Ce principe

---

L'Harmattan, 2010 ; Y. BEN HOUNET, « Que faire de la tribu ? A propos du phénomène tribal en Algérie et dans le monde musulman », in *Journal des anthropologues*, 2009 ; Times Infos, *Au Gabon : la problématique du tribalisme fait son lit dans les administrations publiques et parapubliques du pays*, 2024. Online <https://timesinfos.info> (Consulté le 20 juillet 2024) ; etc.

<sup>769</sup> Cfr. Préambule de la Constitution du 18 Février 2006.

<sup>770</sup> Cfr art. 12 et 13 de la Constitution du 18 Février 2006 ; article 26 de la Constitution béninoise de 1990 ; article 2 de la constitution ivoirienne de 2015 ; article 23 de la constitution tunisienne de 2022 ; article 32 de la Constitution algérienne ; etc.

<sup>771</sup> Dans le même sens, lire ACP, *Les causes et les conséquences du tribalisme dans l'administration publique*, le 11 juin 2023, in [www.acp.cd](http://www.acp.cd) (consulté le 20 juillet 2024) ; P. BONITE et Y. BEN HOUNET, *La tribu à l'heure de la globalisation*, Études rurales, 2009, pp.13 et suivants ; X. B. KITSIMBOU, *La démocratie et les réalités ethniques au Congo*, Thèse, Université de Nancy II, 2001 ; etc.

<sup>772</sup> TSHLENDI MUAMBI R., « La réforme de la fonction publique en Afrique subsaharienne : cas de la République Démocratique du Congo », *loc.cit.*, pp. 27-46.

<sup>773</sup> Cfr art. 1 de la Constitution du 18 Février 2006 selon lequel « *La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc* ». Dans le même sens, voir l'article 5 de la constitution béninoise ; l'article 1<sup>er</sup> de la constitution togolaise ; l'article 31 de la Constitution burkinabé telle que modifiée en 2024 ; etc.

<sup>774</sup> POLLET-PANOUSSIS D. trouve paradoxal que le président d'un État qui se dit laïc puisse, en vertu de la Constitution, prêter serment devant Dieu. (« *La Constitution congolaise de 2006*

se traduit par le caractère non confessionnel de l'État ; ce qui renvoie à une sorte de neutralité de l'État, ou, mieux, du Service public vis-à-vis des religions, confessions religieuses ou conception philosophiques de la vie. Ce principe oblige l'État « à ne pas s'immiscer dans l'exercice de la liberté religieuse ou de discriminer les religions »<sup>775</sup>, tout en « interdisant aux personnes fréquentant les institutions publiques d'arborer les signes extérieurs ostentatoires ou traduisant un prosélytisme »<sup>776</sup>.

Cette dernière cadre avec le cas spécifique de l'action administrative par le moyen du Service public auquel la présente étude s'intéresse. Dans ce contexte, la laïcité, coïncidant avec le principe de neutralité, consacré dans les législations de plusieurs États étudiés, se traduit notamment par la prohibition dans le Service public de toute discrimination fondée sur la religion.

La discrimination fondée sur les appartenances confessionnelles demeure l'un de grands défis dans la mise en œuvre du principe de neutralité qui est vu par la doctrine comme se présentant en doublette du principe d'égalité<sup>777</sup>, car elles s'y substituent comme critères d'accès aux emplois publics, de promotion à certains grades ou d'obtention de certains avantages légaux ou réglementaires. Parfois, elles conditionnent le traitement<sup>778</sup> des fonctionnaires, membres du même corps et les usagers de mêmes services publics dans plusieurs pays étudiés. Comme on

---

: petite sœur africaine de la Constitution française », in RFDC, PUF, 2008, pp. 451 à 498). De même, M. TSHIZANGA pense qu'en dehors de l'article 74 de la Constitution RD Congolaise, la laïcité est mise en cause déjà dans le préambule dont un extrait se lit comme suit : « Conscients de nos responsabilités devant Dieu, la Nation, l'Afrique et le Monde ; déclarons solennellement adopter la présente Constitution » (TSHIZANGA MUTSHIPANGU, « Libertés religieuses dans l'ordonnement juridique congolais », in les analyses juridiques, 2006, N° 8, pp. 27-39 cité par F. KITENGIE KASONGO, « Cadre juridique et enjeux actuels de la relation entre l'Église catholique et la République Démocratique du Congo », in Église et État, LAFI, 2015, pp.300-317). Au Burundi, comme dans bien d'autres pays francophones, l'on décrit les prières obligatoires et quotidiennes dans certains services publics. (Lire dans ce sens IWACU, La laïcité ensevelie, 2023. On line [www.iwacu-burundi.org](http://www.iwacu-burundi.org) (Consulté le 19 juillet 2024).

<sup>775</sup> TSHIZANGA MUTSHIPANGU, « Libertés religieuses dans l'ordonnement juridique congolais », *loc.cit.* cité par F. KITENGIE KASONGO, « Cadre juridique et enjeux actuels de la relation entre l'Église catholique et la République Démocratique du Congo », *op. cit.*

<sup>776</sup> *Id.*

<sup>777</sup> LACHAUME J-F, C. BOILEAU et H. PAULIAT, *Grands services publics*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2000, p.371 cité par J. C. MUFAMBA LOBO MUTINGA, *Leçons de grands services et entreprises publiques en droit public congolais*. Kinshasa. Éditions universitaires africaines, 2018, p.113.

<sup>778</sup> Il se constate parfois que « toutes les formes de sanctions négatives sont levées » contre ceux qui pratiquent la même religion que le supérieur hiérarchique, outre l'objectif de « bénéficier en retour de certains privilèges liés à [la] fonction ». (S. NDAM, « La laïcité au Cameroun : pratiques religieuses et rapport(s) au travail dans les services publics », in *La laïcité : problématiques et*

peut le constater, les discriminations fondées sur la tribu et la religion affectent sérieusement le principe de neutralité, mais écorchent tout aussi les principes d'égalité et de légalité et d'autres principes pertinents garantissant la performance du Service public. Un regard nouveau mérite d'être orienté vers la véritable valeur scientifique des principes mis à mal et garantir ainsi dans la neutralité un égal traitement des usagers par le Service public. Cet objectif ne saurait se réaliser sans une dose suffisante de professionnalisme dans le chef des membres du service.

## B. Du manque de professionnalisme dans le Service public

Le dysfonctionnement du Service public dans les pays afro-francophones est également dû au fait que le personnel accuse un déficit de professionnalisme. L'une des causes de cette situation déplorable c'est la modicité des salaires accordés aux agents publics en général et aux fonctionnaires de l'État en particulier. En effet, les statistiques établies par le FMI révèlent que la fonction publique africaine est la moins bien rémunérée depuis les années 80 et 90 avec une particularité liée à l'érosion et la décompression des salaires<sup>779</sup>.

En conséquence, l'on assiste à l'exode ou la fuite des cerveaux<sup>780</sup> en ce qu'il y a baisse au fil du temps de la demande et de l'offre du personnel qualifié ou de qualité. Les spécialistes de certains domaines ont tendance à opter pour des pays qui leur assurent les salaires plus intéressants à la hauteur de leur apport, ce qui s'inscrit dans la logique d'une migration extérieure. À ce sujet, l'on note d'après les statistiques établies en 2005 que les pays francophones d'Afrique ayant perdu plus de cerveaux sont le Maroc (1 364 754), l'Algérie (1 301 076), la Tunisie (371 274), le Sénégal (104 715), le Cap-Vert (83 291), la RDC (66 888), l'Égypte, d'Ivoire (58 843), etc.<sup>781</sup>. Mais l'on assiste aussi à une migration interne des cerveaux africains en ce que la main d'œuvre plus qualifiée, à la quête de meilleures conditions de vie, quitte les services publics pour le secteur privé plus attractif et plus rémunérateur<sup>782</sup>.

---

pratiques dans l'espace francophone, vol. 2, *Revue internationale des francophonies*, on line rfrancophonies.com (consulté le 4 août 2024).

<sup>779</sup> OJ.UWU D., « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », in *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 76, 2010, p.675.

<sup>780</sup> Expression désignant l'émigration des travailleurs qualifiés, des universitaires et autres intellectuels, vers d'autres pays pour diverse causes à la recherche du mieux-être. Voir A. IAJLOUCHES, « L'exode des cerveaux africains et le défi du développement : la marche à rebours », in *Revue économie, gestion et société*, n°9, 2017, p.4 ; D. MAINGARI, « Exode des cerveaux en Afrique : réalités et déconstruction du discours sur un phénomène social », in *Éducation et sociétés*, n°28, 2011, p.131.

<sup>781</sup> Voir A./-M. GAILLIARD et J. GAILLIARD, « Fuite des cerveaux, circulation des compétences et développement en Afrique : un défi global », in M. PILON (dir.), *Défis du développement en Afrique subsaharienne. L'éducation en jeu*, 2006, p.45.

<sup>782</sup> OJ.UWU D., *op. cit.*, p.671.

Face à cette situation, le Service public africain se meurt entre les mains d'un personnel parfois moins qualifié, mal formé et vieux, se contentant de la modicité du salaire sans pour autant s'intéresser, comme il se devrait, à assurer la mission de Service public dans la spécialité, la continuité et l'adaptabilité, ce qui entame l'efficacité de son action.

À ceci s'ajoute le fait que ce personnel n'est pas adapté aux nouvelles réalités dans sa manière de rendre le Service public. En effet, l'efficacité et l'efficience du Service public voulues par les législateurs ne peut se réaliser que dans la satisfaction de l'intérêt général. Ceci est conforme à l'essence même du service tant l'intérêt général en est le but ultime<sup>783</sup>. Et comme cet intérêt général est variable dans le temps et dans l'espace, le service se doit de s'adapter aux évolutions et contraintes nouvelles qui s'y constatent. C'est le principe de mutabilité ou d'adaptabilité<sup>784</sup>, ce que seul un personnel pétri de professionnalisme, compétent, dynamique et bien motivé est capable de réaliser. Le Service public africain doit encore surpasser quelques difficultés en vue de s'adapter en tout temps aux flux et reflux de la vie mouvante et continuellement dynamique de la société. Il est fort de constater que les systèmes administratifs de certains pays de la zone étudiée sont fortement plongés dans l'archaïsme.

Déjà, il est relevé que « si la littérature scientifique sur la problématique des technologies de l'information et de la communication (TIC) comme vecteur de développement socioéconomique en Afrique, et en particulier en République Démocratique du Congo, abonde de plus en plus, rares sont les écrits qui se sont consacrés à l'émergence du gouvernement électronique comme levier de modernisation de l'appareil gouvernemental<sup>785</sup> ». De même, il est noté que les administrations publiques souffrent encore des spectres de la colonisation,

---

<sup>783</sup> Ceci se vérifie par la définition même des services publics qui s'entendent comme l'ensemble de ces activités, créées par l'État et ses différents organismes, en son sein, pour satisfaire l'intérêt général (Voir J. C. MFUAMBA LOBO MUFENGA, *op.cit.*, p.32). Dans le même sens, C. KABANGE, *op. cit.*, pp.29 et ss.

<sup>784</sup> L'adaptabilité implique l'exigence qui est faite au Service public de s'améliorer et de perpétuellement requalifier ses prestations au vu de l'évolution de la société et des aspirations des usagers. À l'heure du numérique, de l'intelligence artificielle, du des changements climatiques, de la spécification continue et renouvelée des droits de la personne humaine, le Service public devrait s'adapter à ces exigences pour se mettre réellement au diapason des attentes d'intérêt général des usagers.

<sup>785</sup> KOMBO YETILO J., « L'administration publique congolaise aux prises avec les TIC : innovations, défis et perspectives. Le cas de la publication des résultats des examens d'État », in *Télescope*, vol. 18, n° 1 2, p. 54-71.

laquelle a importé une administration “oppressive” et éprouvant des difficultés à s’adapter à l’évolution de la société<sup>786</sup>. Des efforts louables constatés dans ce domaine sont encore à poursuivre, pour des meilleurs résultats à l’avenir. Seulement, ces efforts devraient aussi concerner tant le rajeunissement du personnel que la perception du droit et son application par ce dernier.

### C. De la lourdeur du renouvellement du personnel et le « *relativisme normatif* »

La faiblesse du Service public africain se justifie également par l’emploi d’un personnel de plus en plus vieillissant. Il a été constaté à ce propos que toutes choses restant égales par ailleurs, les jeunes sont moins intéressés à se faire engager dans l’administration publique, préférant les emplois privés, généralement plus rémunérateurs.

Dans certains pays, comme en RD Congo, le manque de ressources financières pour payer les agents de l’État ayant atteint l’âge de la retraite a bloqué pendant longtemps le renouvellement du personnel de plusieurs services de l’État et, partant, leur rajeunissement. La perte du dynamisme dans le chef d’un personnel vieux affecte l’efficacité attendue d’un Service public. Il va sans dire que, sous ce rapport, les caractères primordiaux du Service public, particulièrement la continuité, la spécialité et l’adaptabilité ne peuvent que souffrir et rendre le service moins performant eu égard à son mandat.

Par ailleurs, le « *relativisme normatif* », entendu ici comme la culture de non-respect des textes juridiques ou la tendance à la relativisation et la banalisation des interdits légaux, est un autre élément évocateur du manque d’engagement du Service public des États africains étudiés. Cette pratique ouvre le principal corridor à toutes les antivaleurs et facteurs participant à la désagrégation de l’essence du Service public en Afrique francophone. Elle entame naturellement et au premier chef le principe de légalité, tout en bousculant les autres piliers essentiels de l’édifice étatique qui repose sur l’institution Service public. Dans ce sens, dans plusieurs pays de l’Afrique francophone, le non-respect de la loi particulièrement en ce qui concerne les délais légaux de délivrance des pièces administratives comme cela a été rapporté au Mali par le Médiateur de la République<sup>787</sup>. Il en est de même dans l’administration de la justice comme c’est

---

<sup>786</sup> Il est aussi renseigné que « *l’administration publique semble s’obstiner à demeurer avec ses structures archaïques et ses méthodes de fonctionnement du type colonial, car d’une manière comme d’une autre, à quoi sert la nécessité de promouvoir le changement sans lequel il n’y aurait pas de véritable développement* ». A. MUSAO KALOMBO, « Analyse critique du système administratif congolais, perspectives pour une bonne gouvernance », in *RIDS*, n°119, Mouvements et enjeux sociaux, 2021, pp. 66-78.

<sup>787</sup> AOMF, L’administration doit favoriser la communication par écrit, 2017. Online [www.aomf.ombudsmans-francophonie.org](http://www.aomf.ombudsmans-francophonie.org). (Consulté le 20 juillet 2024).

souvent décrié en RD Congo<sup>786</sup>, au Sénégal<sup>787</sup>.

La négation du prescrit légal sur l'avancement en grade, par exemple, inhibe la neutralité, l'égalité, voire la spécialité qui devraient être observées en la matière. Il en serait de même du sort que pourraient connaître la continuité ou l'adaptabilité du Service public au cas où les règles de droit appelées à en assurer la mise en œuvre étaient impunément violées. Autant que ces deux facteurs, la corruption cause les mêmes désastres au Service public en Afrique.

#### **D. De la corruption**

Parmi tous les défis auxquels se trouve confronté le Service public en Afrique francophone, l'éradication de la corruption est le plus urgent. Des rapports et études font état de l'aggravation de la corruption dans le secteur public notamment au Niger où, d'après le FMI, par exemple les services douaniers est corrompu à 87,4 pour cent, le secteur des impôts 84,5 pour cent, la police 83,3%, l'éducation 78,2 pour cent, justice 71,3 pourcent pour ne citer que ces domaines<sup>790</sup>. La situation générale dans la zone étudiée avoisinerait ces chiffres.

Ce phénomène de corruption est dénoncé tant du fait qu'il est susceptible de s'étendre à l'ensemble des domaines de la vie d'un État<sup>791</sup> qu'en raison de ce qu'elle est devenue, loin d'un fait de la simple conjoncture ou une stratégie de survie, une structure, un dispositif ou une bureaucratie du gain facile<sup>792</sup>. Il existe dans l'espace francophone d'Afrique de nombreux écrits<sup>793</sup> dénonçant l'impact

---

<sup>788</sup> Voir A. SANGO MUKALAY, « La responsabilité des juges dans l'attribution et le traitement des dossiers dans les affaires civiles au sein des tribunaux congolais », in *Librairie Africaine d'Études Juridiques*, n°3, 2016, pp.359 et ss.

<sup>789</sup> Voir A. DIONF et S. WANE, « Réflexion sur les critères du délai raisonnable en matière de justice pénale au Sénégal », in *Village de la justice*, 2020. Online [www.village-justice.com](http://www.village-justice.com). (Consulté le 21 juillet 2024).

<sup>790</sup> Voir FMI, Niger: *Questions général*, Rapport n°19/240, 2019, p.5.

<sup>791</sup> CHAPPUIS F., relevait même la présence de ce phénomène dans le milieu scolaire en ces termes : « Les enseignants, beaucoup s'inquiètent de la corruption dans le système scolaire, où les enfants apprennent par cœur des textes que l'argent permet d'obtenir des résultats et que le travail acharné et l'intégrité n'ont aucune valeur ». F. CHAPPUIS, *Étude socio-anthropologique sur les pratiques corruptrices dans le secteur de la justice en République Démocratique du Congo*, Bruxelles/Kinshasa, Inanga / RCN Justice et Démocratie, 2023, p.52.

<sup>792</sup> LIBAKU MATERANYA C., « Le système politique et la corruption dans un contexte de l'administration publique et privée à Bukavu, RD Congo : entre tendances et évolutions », in *ISSRJ*, 2017, pp.42-54.

<sup>793</sup> Tels les travaux du Réseau d'Action pour la Démocratie et le Développement (RAIDD) sur Les pratiques de la corruption dans les services publics et l'administration publique en République démocratique du Congo ; M. MUKWAYANZO and GL. TONA, *Democratic Republic of the Congo. Global corruption*, Berlin, Transparency International, report 2005 ; M. TAMBWEI, *La corruption*

négalif de la corruption à la marche régulière d'un État en général et du Service public en particulier. Ces pratiques corruptives sont à retrouver à toutes les étapes des activités du Service public, qu'il s'agisse de l'accès et de l'usage des services publics, du recrutement du personnel de l'Administration ou même de son contrôle judiciaire, violant ainsi entre autres les principes d'égalité, de dignité, de légalité et autres.

La cause la plus souvent évoquée de son amplification reste les conditions sociales des agents dans les secteurs publics n'ayant pas trouvé un autre moyen pour subvenir à leurs besoins. Mais ceci mérite d'être relativisé d'autant plus que la question des pratiques corruptives, fortement enracinées dans le système de Service public africain, relève de la moralité de chacun des agents publics et dénote même de leur culture de violation systématique des textes qui régissent leur travail. Il n'est pas faux d'affirmer que la crise nationale actuelle dans nos États et la généralisation de la corruption n'est rien d'autre que le résultat ou la résultante de la déchéance morale de la société. Pour guérir l'État africain, le remède est avant tout d'ordre moral, éthique et culturel.

La corruption majeure souvent appelée « *la grande corruption* »<sup>794</sup> se vit dans le Service public au sein des États d'Afrique francophone. Elle est aussi perçue comme étant la manifestation éloquent de la manque d'intérêt des dirigeants pour l'intérêt général ou public<sup>795</sup>. Dès lors, en s'adonnant à cette pratique, le personnel chargé des missions de Service public piétine l'éthique même de la fonction publique et piétinent les principes fondamentaux qui gouvernent un Service public régulier. Quant aux effets, cette pratique ne s'éloigne nullement de celle de la politisation, ou, mieux, de la partisanisation de l'organe public.

---

dans l'administration publique congolaise, Kinshasa, DSCR, 2007 ; J.-P. KALATA, *La corruption dans les institutions politiques de la RDC*, Kinshasa, l'Académie Catholique de Kinshasa, 2004 ; W. MUZONG KODI, *Corruption et gouvernance en RDC durant la Transition*, Institut d'études de sécurité, s.l.n.d., p.2 ; A. MUSAO KAJOMBO, *op.cit.*, p.70 ; etc.

<sup>794</sup> Se distinguant de la « petite corruption qui est pratiquée par les pauvres citoyens ou les fonctionnaires de rang inférieur, la grande corruption est quant à elle réservée à l'élite politique ou administrative haut gradée et entraîne des scandales financiers. Avec le temps on a aussi parlé de la moyenne corruption qui se situe entre la petite et la grande. D'autres typologies de la corruption font état de la corruption blanche, grise ou noire, ou encore de la corruption marchande et de proximité. Voir dans ce sens A. MALUKISA NKUKU, « Lutte contre la grande corruption en RDC avec Félix TSHISEKEDI au sommet de l'État : une justice à deux vitesses », in *Conjonctures de l'Afrique centrale*, 2021, p.110 ; D. PRASA et L. EECHELOO, *Corruption et droits de l'homme*, Genève, Geneva Academy, 2019, p.9 ; S. EL JABRI et A. EL KHIDIR, « La corruption : vers une nouvelle approche de classification », in *IJAFAME*, vol. 3, 2022, p.380.

<sup>795</sup> ONU, *L'éthique de la fonction publique en Afrique*, vol. 2, 2002, p.21.

## E. De la politisation du Service public

Au sein de plusieurs pays d'Afrique francophone, le Service public en tant qu'instrument de réalisation de l'intérêt général est miné par une politisation excessive<sup>796</sup>. La politisation<sup>797</sup> du Service public en Afrique est aussi une expression de la *partitocratie*<sup>798</sup> ou, mieux, de la *partimonialisation* de l'État<sup>799</sup>. En effet, dans chacun des services censés servir indistinctement les administrés, il se rencontre des cellules des partis politiques comme du temps des partis uniques<sup>800</sup>. C'est le phénomène de l'inféodation politique de l'Administration publique qui est monnaie courante dans la majeure partie des pays du continent.

---

<sup>796</sup> Voir A. N'TUMBA LUABA LUMU, "l'ethnicité, citoyenneté et gouvernementalité dans le contexte du renouveau constitutionnaliste africain", in *Identity, Culture and Politics*, volume 1, numéro 1, 2000, p.6.

<sup>797</sup> Entendue, pour l'essentiel, comme le contrôle partisan de la bureaucratie, c'est à-dire lorsque l'activité du fonctionnaire est davantage déterminée par des normes politiques que par des normes professionnelles, qui sont définies par les administrations et régies par la loi (R. CAMERON, « L'évolution des relations politiques-administratives dans la fonction publique sud-africaine », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, Vol. 76, 2010, pp. 637-643). Il indique que « la fonction publique sud-africaine est victime d'une politisation croissante. En 2007, l'ANC introduisait sa Stratégie-cadre de politique et de déploiement, qui préconisait les nominations politiques aux échelons supérieurs de la fonction publique. Elle préconisait également le recrutement au sein des partis et si le personnel déployé était censé comprendre et accepter les politiques et les programmes de base de l'ANC, la stratégie ne parlait nulle part de compétences administratives nécessaires ».

<sup>798</sup> Voir O. DUHAMEL et G. TUSSIAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Éditions du Seuil, 2016, p.366. Dans le cadre du parti unique, la formation politique « se subordonne l'appareil d'État » (J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, *op.cit.*, p. 177).

<sup>799</sup> Néologisme créé par François BOKONA par contraction de "parti politique" avec "partimonialisation" pour qualifier la tendance qu'ont les partis politiques, faits privés, à se substituer aux attributs régaliens de l'État, voire à considérer ce dernier comme faisant partie de leurs partimonies. F. BOKONA, « La partimonialisation de l'État en Afrique ou la trahison de la constitution par le phénomène partisan », in *Droit et Pouvoirs*, n°1, 2022, pp.115-143.

<sup>800</sup> Voir à ce sujet, pour plus d'information, A.K. KOUOMFONI, « Administration publique et politique en Afrique francophone », 1983, on [www.istor.org](http://www.istor.org) (consulté le 16 mars 2022) ; MAMADOU GANDO BAL, *La politisation des administrations publiques en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2021 ; Z. DIARRA, « Les hauts fonctionnaires et la modernisation administrative en Afrique », dans *Droit et politique* (2014), pp. 35 à 46 ; R.D. MUKANGA, « Réforme administrative de la RDC : leçons et travers du passé », dans *Afrique contemporaine* 2008/3 (n°227), pp. 95 à 106 ; RDC : L'Administration Publique Au Service De La Prédation Politique, on [capsud.net](http://capsud.net) (consulté le 15 mars 2022) ; M. O'HEMKONGO, « Problématique de la politisation de l'administration publique Zaïroise », 1991, on [www.africab.org](http://www.africab.org) (consulté le 15 juillet 2022) ; F. BOKONA, *La partimonialisation de l'État...*, *op.cit.*, pp.124 et ss.

Pendant les élections, d'autres prennent les moyens de l'État pour les affecter au financement des campagnes de quelques candidats du parti afin de maintenir leur présence dans l'espace public. La majorité des fonctions de commandement clés de l'administration sont occupées par les fonctionnaires qui font allégeance aux partis politiques au pouvoir. C'est ce qui justifierait d'ailleurs l'adhésion massive de plusieurs cadres de l'administration publique au parti dominant ou aux partis au pouvoir<sup>801</sup>, violant ainsi le principe de la neutralité et de l'apolitisme de l'administration publique.

Du temps des partis uniques, elle a servi les tenants du pouvoir dans la consolidation de leur régime dictatorial. Les cadres du Parti unique ont été déversés dans l'administration publique, occupant des postes de commandement, parfois sans aucune compétence. Les structures du parti étaient installées dans les différentes administrations sectorielles et animées par des fonctionnaires. Les fonctions étatiques étaient subordonnées aux fonctions partisans<sup>802</sup>. Cette situation est décrite dans plusieurs pays francophone d'Afrique notamment au Burundi<sup>803</sup>, en RD Congo<sup>804</sup> ou encore au Sénégal<sup>805</sup>.

Aujourd'hui, cette pratique est encore de mise, mais au niveau des administrations gérées par tel ou tel autre parti. C'est le phénomène d'« *émiettement fonctionnel du monopartisme* » ou la « *fragmentation du monolithisme partisan* »<sup>806</sup>. Elle a plutôt encore accentué la politisation dans les services publics du sommet de l'État jusqu'au niveau local. La majorité des postes de commandement clés dans l'administration sont occupés par les fonctionnaires qui font allégeance aux partis

---

<sup>801</sup> Ce phénomène de corruption politique de l'administration publique est caractéristique de l'Afrique post-guerre froide, dans une bonne partie des États (lire à ce sujet S. VITTELLI, *Le Congo ; l'administration publique gangrenée par la corruption*, publié le 27 décembre 2017, sur [www.afrique.iaatribune.fr](http://www.afrique.iaatribune.fr) (consulté le 19 mars 2022)) ; R. CAMBERON, *L'Administration publique en Afrique*. Introduction, dans *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010, 4 vol. 76, pp. 637-643 ; D. DARBON, *Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurielles et régimes d'aide incertains*, <https://doi.org/10.4000/quaderni.890>, 2005, pp. 37-50 ; Nations unies ; CFA, Commission UA, *Lutte contre la corruption, renforcement de la gouvernance en Afrique, matière de lutte contre la corruption* (2011-2016), Addis-Abeba, 2017.

<sup>802</sup> Un Président Directeur Général (PDC) d'une entreprise publique était avant tout Président sectionnaire du Parti. Le ministre était d'abord responsable sectoriel du Parti. Cette situation se déclinait jusqu'au niveau le plus bas de l'échelle des responsabilités publiques.

<sup>803</sup> Voir F. SENTAMBA, « Burundi : la transparence de l'administration publique à l'épreuve des faits », 2018, on line [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) (Consulté le 21 juillet 2024).

<sup>804</sup> Voir R. DIUMASUMBU MUKANGA, « Réforme administrative de la République démocratique du Congo : leçons et travers du passé », in *Afrique contemporaine*, n°227, pp.95-106.

<sup>805</sup> Voir P. NDIAYE, « Comment dépolitiser l'administration publique sénégalaise ? », in *CIR-ACLF*, 2024. On line <https://ceracle.com> (Consulté le 19 juillet 2024).

<sup>806</sup> BOKONA F., « La patrimonialisation de l'État... », *op. cit.*, p.128.

politiques au pouvoir. Il en est de même des mandataires des entreprises publiques de l'État, des postes de commandement militaire<sup>807</sup> et de la police nationale congolaise, des services de renseignement militaire et civil, et de chefs de mission diplomatique<sup>808</sup>.

Cette politisation des services publics entraîne comme conséquence que l'évolution de la carrière des agents de l'État n'est plus fondée sur des critères objectifs de compétence et de probité morale prévus par les textes légaux, ce qui entame la légalité, la neutralité, l'égalité, etc. qui devraient caractériser le Service public et constituer le socle de son efficacité.

Ainsi, le fait que les sanctions positives et négatives ne sont plus que le fait de l'appartenance ou non au parti du chef de service (Ministre, Directeur général de l'entreprise publique, le président de la chambre...) <sup>809</sup>, la préservation des intérêts partisans, d'un point de vue matériel, personnel, politique ou idéologique, l'emporte sur l'intérêt général, entraînant la longue le dépérissement du service. Ayant perdu son essence par la désagrégation de ses caractères immanents, le Service public dégénère et ne devient que l'ombre de lui-même. A ce stade, il devient inapte à remplir sa fonction sociale. Seule une thérapie pourrait lui restituer son contenu et ses capacités d'action.

---

<sup>807</sup> En R.D. Congo, cette situation s'est expliquée à tout moment avec les accords de Sun City, issus des négociations politiques intercongolaises (Dialogue intercongolais) qui mirent fin à la proto-balkanisation du pays où chaque autorité gérant avec partie du territoire national avait toutes les composantes de l'administration publique (civile), militaire, de la police, etc. C'était le prix à payer pour la paix. Seulement, le recrutement du personnel civil au niveau des FARDC, de la police s'effectuait sur la base partisane. Bien plus, les partis ont continué à gérer les départements de l'Armée, de la police ou des services spécialisés dont la gestion avait été confiée à leurs membres. Sinon, on n'aurait pas eu d'affrontements armés entre l'armée et les militaires du MLC à la suite de la proclamation de résultats du second tour en 2006. L'on peut aussi ajouter à cette mésaventure la multiplication des groupes armés à l'Est de la R.D. Congo. Cette situation a été vécue dans plusieurs pays africains, particulièrement ceux qui ont connu des gouvernements issus des accords de paix.

<sup>808</sup> Cette situation prévaut aussi dans les démembrements territoriaux de l'État (États fédérés, Provinces par autres entités territoriales, etc.), En RDC par exemple, les différents gouverneurs de province ont imité également cette mauvaise pratique de la politisation des services publics de l'État. C'est ainsi que chaque Gouverneur de province recrute les jeunes de son parti politique dans la fonction publique provinciale, les différents services générateurs de recettes (direction provinciale des recettes), dans le Gouvernement provincial et dans d'autres services publics relevant de sa juridiction. La pratique se vit encore largement dans plusieurs États africains.

<sup>809</sup> A ce sujet, PETERS et PIERRE notent que « [l]es stratégies de politisation les plus évidentes concernent la substitution des critères partisans à la place des critères basés sur le mérite, dans la sélection, la rétention, la promotion, la reconnaissance et la sanction des fonctionnaires » (*Politicization of the civil Service in Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2004, p.2).

### III. Pour la restauration de l'effectivité des principes centraux du Service public dans les États africains francophones

Afin de mettre fin aux tares qui érodent sans cesse les piliers juridiques des structures de fonctionnement de l'État en Afrique francophone, la thérapeutique pourrait reposer sur quatre propositions, le rappel des valeurs morales cardinales, le recours aux mécanismes politiques, la mise en branle des mécanismes administratifs et le réveil du dispositif juridictionnel.

#### A. Renforcement de l'éthique sociale et humaine

Dans le but de rechercher l'ordre le plus favorable au bien commun, les normes juridiques ne détiennent pas le monopole de la régulation de la vie sociale. Donc, il importe de remarquer que le respect des règles, juridiques ou non, applicables dans la société n'implique pas toujours l'usage de la contrainte<sup>810</sup> qui caractérise le droit qui se fonde, d'ailleurs, généralement sur un minimum de valeurs sociales.

Par ailleurs, aucune raison ne saurait justifier les défis auxquels se trouve confrontée l'administration publique de la plupart des États de l'Afrique francophone ; Le déficit de moralité constitue l'un des facteurs ayant contribué à son dysfonctionnement actuel.

Dans ce sens, l'influence que peut avoir l'éducation en famille, à l'école ou à l'église demeure significative. Mettant un accent sur le bien à faire et le mal à éviter pour le perfectionnement de l'homme, l'éducation en famille, à l'école ou par la religion devrait, en principe, faire revenir et rappeler les vertus d'égalité, de non-discrimination, du professionnalisme, du respect des textes légaux et du rejet de la corruption tant active que passive<sup>811</sup>.

En effet, la résistance à la corruption de certains agents n'est pas seulement la résultante des éléments d'intimidation de la sanction contenue dans les règles qui assurent le respect des principes mais elle est, avant tout et surtout, une affaire de moralité personnelle qui peut être influencée positivement ou négativement par certains facteurs. La récurrence du tribalisme, de la politisation à outrance est autres antivaleurs qui empêchent l'âge d'or du Service public dans l'espace afro-francophone illustre donc la dégradation morale de la société. Dès lors, le rôle

---

<sup>810</sup> La contrainte se veut ici comme les « voies et moyens à la disposition de l'État pour l'exécution même forcée des lois, règlements et autres obligations publiques » (A. MINAKU et F. BOKONA, *op. cit.*, p.45).

<sup>811</sup> Dans la pratique, cela n'est pas toujours le cas. F. CHAPPUIS renseignait déjà : « cette influence reste forte dans les données malgré le fait que la corruption est répandue au sein de nombreuses églises de la RDC et l'implication généralisée des figures d'autorité ecclésiastiques dans les pratiques de corruption, y compris à travers la distorsion du secteur de la justice ».

joué ou à jouer par la famille, les médias, les réseaux sociaux, l'école et même l'églisemérite d'être bien encadrés par l'État afin que, par l'abandon progressif des antivalleurs par l'homme, émerge une nouvelle génération des personnes éprises des vertus morales d'intégrité, de patriotisme, de sens de l'État et de bien commun.

Il est donc important que les États de l'Afrique francophone encouragent l'unité familiale comme cadre d'éducation de base afin les enfants soient séparer de leurs familles dès le bas âge. Les programmes radiodiffusés et télédiffusés tant sur les chaînes publiques que privées devraient être tournés vers un changement profond des mentalités. De même, les programmes scolaire et universitaire au niveau national devraient insister sur l'éducation civique en en augmentant également la pondération pour que les apprenants s'y intéressent profondément.

Par ailleurs, l'autre valeur sociale à mettre en œuvre c'est la justice sociale et la justice distributive notamment par la lutte contre les disparités salariales ou de revenus qui sont très présentes sur le continent et particulièrement en Afrique francophone<sup>812</sup>. En effet, pour décourager la fuite des cerveaux, il y a lieu de veiller à ce que les agents publics touchent des salaires décents payés régulièrement. Cela passe notamment par la réduction du train de vie des institutions politiques budgétivores ou la suppression pure et simple de certaines d'entre elles dont l'apport au développement des pays n'est pas évident.

Concrètement, il faudrait adopter les mesures consistant entre autres en une augmentation du taux des salaires réel, la décompression des barèmes des traitements, un nouveau système de classification fondé sur des descriptions de postes et l'introduction des salaires fondés sur les performances<sup>813</sup>. Toutefois, ces mesures d'essence morale peuvent être complétées par des dispositions d'ordre politiques.

## **B. Les mécanismes politiques**

Les mécanismes de cet ordre sont ceux qui visent à contrôler l'action des acteurs du Service public pour éviter l'arbitraire et les excès de pouvoir. Ce contrôle est exercé par des organes politiques de l'État. Il peut aussi être exercé par toute personne ou tout groupe de personnes par voie de pétition. En effet, le contrôle politique de l'action de Service public résulte de l'essence même de la

---

<sup>812</sup> Voir dans ce sens A. ODUSOLA et al. (dir.), *Inégalités de revenus en Afrique subsaharienne. Tendances divergentes, déterminants et conséquences*, New York, PNUD, 2017 ; OIT, *Les salaires en Afrique. Évolutions récentes des salaires et des écarts salariaux entre hommes et femmes et disparités salariales*, 2020.

<sup>813</sup> Voir dans ce sens ONU-CEA, *Réformes de la gestion du secteur public en Afrique*, 2004, p.14.

démocratique représentative et s'érige ainsi en thermomètre de la bonne gouvernance dans un État<sup>814</sup>. Il s'agit de s'assurer, sur base de critères essentiellement politiques, que le Service public est réalisé dans l'intérêt général ou au bénéfice de l'ensemble de la population, tant du point de vue des moyens utilisés, de ses fins que des résultats atteints ou à atteindre.

Cela devrait passer par l'encouragement de la mise en cause de la responsabilité des membres du Gouvernement (central ou provincial) ou des exécutifs locaux, en tant qu'autorités de référence chargées des missions de Service public, par les parlementaires ou élus locaux.

Ce mécanisme devrait être encouragé tout en veillant à ce qu'il ne devienne source de crise politique par le fait de leur usage récurrent et intempestif ou abusif. En effet, il est très souvent évoqué comme cause de l'ingouvernabilité des entités provinciales ou locales. Il convient néanmoins d'éviter que les assemblées délibérantes ne deviennent des caisses de résonance du pouvoir en place. De même, le contrôle parlementaire ne devrait pas non plus être utilisé pour créer des ennuis à l'exécutif. Il sert plutôt à cadrer ou à recadrer l'action de ce dernier, prévenir des abus et sanctionner les dérives.

La prise de conscience des parlementaires sur le rôle qu'ils sont censés jouer dans le relèvement du Service public par ce mécanisme est impérieuse. Un système d'alerte contre la corruption financière ou matérielle, ou la corruption politique, tribale, confessionnelle du Service public devrait être instauré. Le droit de pétition<sup>815</sup> reconnu à toute personne ou à tout groupe de personne constitue également une limitation à l'atteinte aux sacro-saints principes qui gouvernent le Service public. Le droit de rejeter un ordre manifestement illégal<sup>816</sup> lorsqu'il entame l'essence d'un Service public ou celui de manifester<sup>817</sup> peuvent être tenus, lorsqu'ils sont exercés pour contester une gestion du Service public en marge de son régime juridique fondamental, tel que précisé dans les instruments juridiques pertinents, comme rentrant dans la thérapie du Service public africain malade. L'action des mécanismes politiques peut s'avérer limitée pour juguler les imperfections au sein du Service public. Elle peut être complétée par des mécanismes d'ordre administratif.

---

<sup>814</sup> Voir dans ce sens F. BOSHAÏ et MATADI NENGA, *Le statut de représentants du peuple dans les assemblées politiques délibérantes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p.98.

<sup>815</sup> Voir utilement l'article 27 de la Constitution RD Congolaise, l'article 15 de la Constitution marocaine, l'article 77 de la Constitution algérienne, etc.

<sup>816</sup> Voir particulièrement l'article 28 de la Constitution RD Congolaise et l'article 15 de la Constitution nigérienne.

<sup>817</sup> Reconnu dans les Constitutions des États étudiés dont l'article 26 de la constitution RD congolaise, article 30 de la Constitution togolaise, article 11 de la Constitution ivoirienne, article 8 de la Constitution sénégalaise, article 42 de la Constitution tunisienne, etc.

### C. Les mécanismes administratifs

Si le contrôle politique vise à engager la responsabilité politique des organes exécutifs, le contrôle administratif, quant à lui, vise soit la mise en jeu de la responsabilité disciplinaire, soit la censure des actes posés par l'autorité elle-même ou par toute personne travaillant sous l'autorité de celle-ci.

Le contrôle de l'Administration publique par des organes administratifs demeure important. Il consiste à assurer le meilleur fonctionnement interne des activités du Service public soit spontanément, soit au moyen des recours administratifs (gracieux, hiérarchique ou de tutelle, selon le cas)<sup>818</sup>.

A ce sujet, une distinction mérite d'être faite entre le contrôle hiérarchique qui s'exerce *de plano*<sup>819</sup> soit sur les personnes<sup>820</sup>, soit sur les actes<sup>821</sup>, par une autorité supérieure sur celle qui a pris l'acte, dans le cadre d'un Service public centralisé sous la forme de la déconcentration et le contrôle de tutelle qui s'exerce, quant à lui, dans le cadre d'un Service public décentralisé territorialement – les entités territoriales décentralisées, exclusivement – ou par services – les établissements publics.

La tutelle est donc un pouvoir de contrôle de l'État dans le but de la protection de l'intérêt général, de la sauvegarde des droits individuels et qui comprend le pouvoir d'annulation, le pouvoir d'autorisation, le pouvoir d'approbation et le pouvoir de suspension<sup>822</sup>. Il peut s'exercer tant sur les personnes que sur les actes, *a priori* – par voie d'autorisation – ou *a posteriori* – par voie d'approbation, d'opposition, d'annulation ou de suspension.

Il faut indiquer que pour que ce mécanisme favorise l'effectivité des principes de base du Service public, il faudrait que les autorités administratives s'activent à le mettre en œuvre. Des sanctions administratives contre tout acte de complaisance allant jusqu'à la révocation pourraient être appliquées en cas de faute grave. Cela est susceptible de décourager toute autre velléité.

Dans le but de promouvoir des principes de bonne gouvernance du Service public déjà évoqués, les autorités devraient aussi encourager la pratique des sanctions positives ou incitatives en faveur des membres de l'administration qui se distinguent par des comportements d'exemplarité positive. Cependant, lorsque

---

<sup>818</sup> Voir dans ce sens P. F. ABANI ENGOLO, *op. cit.*, pp.287 et suivants.

<sup>819</sup> C'est-à-dire que sans qu'un texte ne soit nécessaire.

<sup>820</sup> Par le contrôle des ordres donnés ou par l'engagement des poursuites disciplinaires.

<sup>821</sup> Par l'annulation ou la réformation des actes du subordonné et par la possibilité de substitution du subordonné.

<sup>822</sup> MINAKU A. et F. BOKON A. *op. cit.*, p.144.

ces mesures n'aboutissent pas, il est permis aux usagers des services publics en pannes ou défectueux et donc aux citoyens, de recourir aux juridictions, chacune dans sa compétence.

#### D. Les dispositifs juridictionnels

Les mécanismes juridictionnels sont ceux qui sont mis en œuvre par les Cours et Tribunaux. Ils consistent en des actions en justice contre les actes contraires aux missions et obligations du Service public, selon qu'ils relèvent des ordres de juridictions judiciaires, administratifs ou de la Cour constitutionnelle.

Les juridictions judiciaires interviennent dans le contrôle de l'administration publique dans la répression des comportements des agents dont la commission est légalement prohibée. Dans ce sens, les actes de cette nature sont réprimés par les différentes juridictions pénales selon les règles de compétences édictées dans chaque pays compte tenu de la personnalité de l'auteur de l'acte prohibé.

Contrairement au contentieux judiciaire qui est essentiellement caractérisé par sa subjectivité, le contentieux administratif est, avant tout, objectif, même si des indices de subjectivité peuvent être relevés<sup>823</sup>. Il s'agit donc d'un « *contentieux de légalité, au sens large, mieux un contentieux de conformité au droit, c'est-à-dire à l'ordre juridique en vigueur* »<sup>824</sup>.

C'est ainsi que le contrôle de la mission de Service public par les juridictions administratives renvoie principalement au contrôle des actes<sup>825</sup> des autorités administratives lorsqu'ils violent l'un ou l'autre des principes cardinaux du Service public, particulièrement celui de la légalité.

Le principe de continuité, par exemple, impose aux autorités administratives deux séries d'obligations, une obligation d'action<sup>826</sup> et une obligation d'adaptation<sup>827</sup>. La violation du principe de continuité et de régularité du Service

<sup>823</sup> Notamment à travers le contentieux de réparation ou le contentieux mixte de pleine juridiction.

<sup>824</sup> BOTAKILE N., *Précis du contentieux administratif congolais*, tome 2, Louvain-la-Neuve Academia – L'Harmattan, 2017, p.105.

<sup>825</sup> Soit non réglementaires, soit réglementaires mais subordonnés. En effet, « *Les règlements subordonnés relèvent de la compétence du juge administratif qui vérifie leur conformité à la loi et qui se charge de prononcer leur annulation en cas de violation à la loi* » (L. YUMA BABIA, *op.cit.*, p.44).

<sup>826</sup> Les expressions de l'obligation d'action sont notamment l'obligation d'initiative de créer des services publics et d'en assurer un fonctionnement régulier et continu, l'obligation de briser l'inaction ou de suppléer à la carence des services sous tutelle, le devoir de prendre des mesures qui s'imposent pour assurer l'exécution des lois et règlements, l'obligation d'éviter le fonctionnement tardif du Service public, le défaut de fonctionnement ou le fonctionnement défectueux de ce dernier (Lire dans ce même sens, C. KABANGÉ, *op. cit.*, p.31).

<sup>827</sup> Les manifestations de l'adaptation sont de deux ordres, factuel et juridique, selon que le changement résulte des circonstances des faits, notamment de l'évolution sociale, économique ou autre ou qu'il résulte de la modification d'un texte actuellement en vigueur régissant un Service public (Voir *Id.*, p.32).

public, lui-même corolaire des principes constitutionnels et politiques de la permanence de l'État et de la nécessité de préserver l'ordre public et d'éviter les désordres sociaux, est susceptible d'entraîner la responsabilité du Service public ou de l'Administration en raison d'une défaillance de leur part.

Point n'est besoin de rappeler qu'en cas de modification de la norme supérieure, « le maintien du statu quo juridique ouvre la voie à un recours pour excès de pouvoir afin de faire abroger l'ancien texte devenu illégal par rapport au nouveau cadre juridique »<sup>828</sup>.

Quant aux juridictions constitutionnelles, elles interviennent aussi dans le contrôle du statut et de l'action du Service public à plusieurs titres. Cela est dû à la multitude de casquettes sous lesquelles elles exercent leurs compétences. Ainsi, leur statut de juge pénal<sup>829</sup> de quelques autorités administratives (le Président de la République et le Premier ministre) leur permet de jouer au gendarme des actes de ces autorités, en ce qu'elles sont les responsables de premier plan du fonctionnement de l'État et par ricochet, garants de la mise en application des principes primordiaux qui gouvernent l'État et les services publics qu'ils sont tenus de respecter dans leur agir quotidien<sup>830</sup>.

De même, elles peuvent aussi contrôler le respect de ces principes<sup>831</sup> dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois et des actes réglementaires des autorités administratives, *a priori* ou *a posteriori*, par voie d'action ou par voie d'exception<sup>832</sup>. Tous ces contrôles peuvent participer au respect des différents

---

<sup>828</sup> *Loc. cit.*

<sup>829</sup> Pour certaines juridictions constitutionnelles africaines.

<sup>830</sup> C'est le cas particulièrement en RDC (articles 164 à 167 de la Constitution). En effet, sur base des articles 163 et 164 de la Constitution du 18 Février 2006, la Cour constitutionnelle a été érigée en juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre pour des infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'iniurié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. D'ailleurs, ceci illustre même l'attachement du constituant aux principes d'égalité et de neutralité qui régissent les services publics. Cela est d'autant plus vrai surtout lorsque le constituant définit l'atteinte à l'honneur comme des malversations de corruption ou d'enrichissement illicite et le délit d'iniurié comme le fait de posséder des informations privilégiées et dont l'un ou l'autre tire profit avant que ces informations soient connues du public empêchant ainsi la politisation du Service public. Au Bénin les juges de la Cour constitutionnelle font partie des membres de la Haute cour de justice compétente pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement (articles 135 et 136 de la Constitution).

<sup>831</sup> Certains de ces principes ont statut de principes ou objectifs à valeur constitutionnelle.

<sup>832</sup> Lire utilement, entre autres, J. L. ESAMBO, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, J. Hamman, 2017, pp.82 et suivants. Pour les autres pays d'Afrique francophones, lire notamment N. AKACHA, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays

principes analysés, particulièrement lorsque leur violation a porté atteinte à un droit fondamental auquel la Constitution assure une protection particulière.

De plus, elles peuvent aussi, au nom du respect du principe de spécialité, avoir compétence en matière de conflit d'attribution ou de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, au niveau central de l'État, et entre l'État et les provinces<sup>833</sup>.

Le contrôle des patrimoines des membres du Gouvernement à la prise des fonctions ou au terme de celles-ci a été conçu pour sauvegarder l'intérêt général, notamment par le respect du principe de la légalité, notamment du fait de la limitation de la corruption et des détournements des deniers publics. Une mauvaise gouvernance d'un Service public, notamment par une récurrence des actes de corruption ou de détournements, mettrait indubitablement en péril le Service public, hypothéquant sa continuité, sa mutabilité, et donc son efficacité à satisfaire convenablement aux besoins des usagers. Elle mettrait tout aussi en mal les droits des membres du personnel du Service, en l'occurrence les bonnes conditions de travail, gage d'un bon rendement au profit des usagers.

### Conclusion

Il ne fait pas de doute qu'un Service public fonctionnel est susceptible de conduire l'Afrique vers son intégration et son développement durable<sup>834</sup>. Cela est d'autant possible lorsqu'il est fondé sur l'acceptation des principes de l'État de droit dont l'ensemble forme ce qu'on peut appeler « la déontologie du Service public »<sup>835</sup>, plus particulièrement ceux de neutralité, de légalité, de continuité, d'impartialité, d'égalité et d'adaptabilité.

La présente étude a relevé que du point de vue juridique, les États de l'Afrique francophone se sont largement dotés des instruments qui encouragent le renforcement du Service public fondé sur ces principes<sup>836</sup>.

Toutefois, le Service public est encore loin de refléter dans son fonctionnement ce qu'il est du point de vue de sa consécration textuelle aujourd'hui. L'étude a ainsi mis en lumière les facteurs et variables socio-juridiques qui mettent à mal l'efficacité du Service public, remettant en cause ses

---

francophones », in M. KAMTO et J. MATRINGUE, *Droit constitutionnel des États africains*, Paris, Pedone, 2024, pp. 851 et ss.

<sup>833</sup> Voir dans ce sens l'article 161 alinéas 3 et 4 de la Constitution RD congolaise ou encore l'article 92 de la Constitution sénégalaise.

<sup>834</sup> Voir dans ce sens le paragraphe 8 du Préambule de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du Service public et de l'administration.

<sup>835</sup> ONU/CEA, *op. cit.*, p.32.

<sup>836</sup> Au fil du temps et au gré des ratifications, les principes consacrés par la Charte africaine relative aux valeurs et principes des services publics et de l'administration.

caractères intrinsèques, rendant par conséquent volatile l'essence du service public tout en en désagrégeant la substance. En effet, les services publics demeurent fortement influencés par les antivaleurs telles que le tribalisme, la corruption, l'archaïsme de certains modes de fonctionnement, la corruption matérielle et financière, confessionnelle et politique, le mépris des textes légaux, le manque du professionnalisme, etc. Ce qui entraîne un fonctionnement défectueux, à géométrie variable, intermittent par moment et généralement discriminatoire.

Cette situation a favorisé et continue de favoriser notamment l'exode des cerveaux au point que dire « *l'enfant africain est l'avenir de l'Afrique* » ressemble désormais à faire la langue de bois<sup>837</sup>. Avec le vieillissement de la majorité d'agents publics, l'on pourrait déjà commencer à redouter cette inquiétude de Jean Copans qui se demande si l'Afrique noire en particulier, est un État sans fonctionnaires, non seulement en quantité, mais aussi et surtout en qualité<sup>838</sup>, eu égard aux vagues successives d'émigrations de grands cerveaux qui auraient dû contribuer au bon fonctionnement des services publics dans leurs pays.

Dans une mondialisation toujours accrue et une compétition sans précédent des acteurs internationaux, les États francophones d'Afrique auraient intérêt à agir dans le sens du renforcement de l'efficacité de l'action du Service public par la sauvegarde ou la restauration de ses caractères et vertus essentiels pour inverser la tendance décrite à travers les développements précédents. Cela passe notamment par la réorganisation de leurs services publics pour en faire des vrais moteurs de leurs développements respectifs ou collectifs. Par des mécanismes sociaux, politiques, administratifs et juridictionnels, ils pourront restituer à leurs services publics l'efficacité, la performance et la résilience qui leur font défaut de nos jours. Des mesures incitatives, correctives, voire punitives emportant la responsabilité civile, pénale, administrative ou politique des responsables des services publics sont à envisager pour un assainissement dans le secteur. Les mesures proposées pourraient permettre aux États de renforcer leur légitimité auprès de leurs populations respectives et accroîtraient leur compétitivité dans leurs rapports avec d'autres pays du monde qui sont dotés des services publics de qualité, vecteurs principaux de leur développement global et de leur respectabilité internationale.

---

<sup>837</sup> Voir A. IALLOUCHEN et M. ESSARSAR, « L'exode des cerveaux africains et le défi du développement : la marche à rebours », in *Revue économie, gestion et société*, n°9, 3017, p.3.

<sup>838</sup> COPANS J., « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », in *Autrepart*, n°20, 2001, pp.11-26.

*Mélanges en l'honneur du Professeur Émérite*

**Clément KABANGE NTABALA**

Le Nom de **Clément KABANGE NTABALA** est associé au droit administratif congolais, plus spécialement aux (Grands) services publics et entreprises publiques en droit congolais.

Le présent recueil des Mélanges assemble des travaux des collègues universitaires et des praticiens du droit qui ont souhaité souligner sa contribution marquante à l'enseignement et à la recherche en droit public congolais. Aujourd'hui Professeur Émérite, il aura consacré près d'un demi-siècle de sa vie à la formation de l'élite intellectuelle dans plusieurs universités de la République Démocratique du Congo. A la simple lecture du thème central de l'ouvrage, on y voit bien ressortir l'essentiel des partitions du droit public auxquelles il s'est particulièrement attaché. Dans sa double casquette de constitutionnaliste et administrativiste, le dédicataire a orienté l'essentiel de ses travaux vers des réflexions axées sur la construction d'un véritable État de droit en République Démocratique du Congo. Dans ses œuvres maîtresses, il a focalisé son attention notamment sur les principes fondamentaux qui doivent guider l'action administrative dans tout État qui se veut moderne et se dit « *État de droit* ». Il insiste sur les mécanismes juridiques nécessaires à améliorer le fonctionnement du service public et celui des entreprises publiques transformées en vue de leurs apports aux efforts de développement.

Ces Mélanges lui dédiés ont donc été l'occasion de revenir sur plusieurs questions en rapport avec le bon fonctionnement de l'État. Comme souligné dans les prolégomènes, les confins des réflexions en droit public se sont considérablement affranchis des limites axiologiques qui opposent traditionnellement « *intérêt général* » et « *intérêt privé* ». Répartis en deux Volumes, les thèmes abordés par les contributeurs illustrent bien ce phénomène de porosité entre frontières qui définissent l'étendue des différentes branches du droit. Les réflexions sont enrichies par des thématiques de droit constitutionnel, droit administratif, droit public économique, droit des affaires et droit international.

*Prof. Christian-Junior KABANGE NKONGOLO*

LISTE DES CONTRIBUTEURS : BALINGENE KAHOMBO, Thomas BEYA BALANGANAYI, François BOKONA WIPA BONDJALI, Joseph CHIUNDA HENGELELA, Kevin ESHIMATA NGIMBI, Jean-Désiré INGANGE-WA-INGANGE, Christian-Jr KABANGE NKONGOLO, André Willy KABUYA MUTEBA, Félicien KALALA MUPINGANI, Rebecca KANYANGA MBONIGABA, Steve KANYANKOGOTE NDUNGUTSE, Guillaume KANYIMBWE PULUMBA, Symphonien KAPINGA K. NKASHAMA, Élisabeth KATANDA MUAMBA, Kennedy KIHANGI BINDU, Léopold KONDALOKO OMANYONDO, Dieudonné LUABA NKUNA, Joël LUBAMBA NUMBI, Placide LUBOYA MWANZA, Benjamin MAKAMBA MBALANDA, Felix MBANGALA BIMBU, Patrick MENDE OLENGA, Martin MILOLO NSENDA, Adolphe MOPOTU MOGBAYA, Jean MPLANAN MUSUMBU(+), Jean-Paul MUKOLO NKOKESHA, Bobo MULUMBA BULULU, Richard MUPWANGA, Adolphe MUSULWA SENG, Didier-Pierre NDANGI BAZEBANZIA, Paul-Gaspard NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA, Blaise-Pascal NTRUMENYERWA MIHIGO, Zacharie-Richard NTUMBA MUSUKA, Jean-Paul NYEMBO TAMPAKANYA, Charles ODIKO LOKANGAKA, Chérubin OKENDE SENG(+), Laurent OKITONEMBO WETSHONGUNDA, Rodolphe OSOMUNA HYOMBO, Paulin PUNGA KUMAKINGA, Jean-Paul SEGIHOBE BIGIRA, Lionel Donatien TSHITUNGA NTUMBA, UPIO KAKURA W'APOL, Corneille WASENDA N'SONGO, Marcel WETSH'OKONDA KOSO et Sam YAKUSSU BOKAWENYAMA.

ISBN 979-8-317-61175-0



9 798317 611750 >