

Cessation définitive de service dans la fonction publique congolaise : essai de promotion des mécanismes alternatifs de règlement des litiges

Olivier MULEKU B.



*Université de Kinshasa et Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents publics de l'Etat de la RDC.
Date de réception : 24.04.2025 | Date d'acceptation : 21.06.2025 | Date de publication : 31.07. 2025

MOTS-CLES

Cessation définitive de service, Fonction publique, Mécanismes alternatifs, Mécanismes traditionnels, Règlement des litiges

RESUME

Un fonctionnaire peut être amené à la fin à sa carrière, que ce soit par démission, licenciement, mise à la retraite ou révocation, à l'initiative de l'administration ou de lui-même. Ces décisions, prises ou constatées par l'autorité administrative, peuvent faire l'objet de contestations, allant des recours administratifs aux recours juridictionnels. La présente réflexion révèle que l'ensemble des contentieux administratifs analysés ont été résolus par les mécanismes traditionnels de règlement des litiges, en l'occurrence les recours juridictionnels pour excès de pouvoir et ceux de pleine juridiction. Pourtant, le recours aux modes alternatifs de résolution des différends présente un double avantage. D'une part, il permet de faire face à l'augmentation des contentieux administratifs et à la difficulté des juridictions à y répondre avec des moyens constants, en évitant autant que possible la saisine du juge. D'autre part, ces mécanismes alternatifs s'inscrivent dans une démarche d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, en encourageant le développement d'une culture de la négociation et du compromis, plutôt que de l'affrontement.

KEYWORD

Termination of service, civil service, Alternative mechanisms, Traditional mechanisms, Dispute resolution.

ABSTRACT

During the course of their career, civil servants may be required to terminate their employment, whether by resignation, dismissal, retirement or removal from office, at the initiative of the administration or themselves. These decisions, taken or recorded by the administrative authority, may be contested, ranging from administrative appeals to legal proceedings. The present study reveals that all the administrative disputes analysed have been resolved by the traditional mechanisms for settling disputes, in this case judicial appeals for misuse of power and those of full jurisdiction. However, recourse to alternative dispute resolution has two advantages. On the one hand, it makes it possible to deal with the increase in administrative disputes and the difficulty the courts have in dealing with them with the same resources, by avoiding going to court wherever possible. Secondly, these alternative mechanisms are part of an effort to improve relations between the administration and the public, by encouraging the development of a culture of negotiation and compromise, rather than confrontation.

INTRODUCTION

Contexte

La carrière dans la Fonction publique, qui évoque l'idée d'un lien stable et de longue durée entre un fonctionnaire et l'Administration qui l'emploie, connaît plusieurs étapes, suscitant autant des rapports, voire des problèmes juridiques particuliers (Breton, 1990). Il s'agit principalement de l'entrée dans la Fonction publique, du déroulement de la carrière au sein de celle-ci et de la sortie de carrière, techniquement appelée «cessation définitive de service».

En République démocratique du Congo, la Fonction publique est composée de deux versants : la Fonction publique nationale ainsi que la Fonction publique provinciale et locale.

La Fonction publique nationale est de la compétence exclusive du pouvoir central et les règles relatives à l'organisation de son personnel sont fixées par la loi. Alors que la Fonction publique provinciale et locale est de la compétence exclusive des provinces, et les règles relatives à l'organisation de son personnel sont fixées par les édits provinciaux.

Jadis, à travers la Loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État (telle que modifiée par l'Ordonnance-Loi n° 82-011 du 19 mars 1982), la République démocratique du Congo avait opté pour une Fonction publique avec un système mixte utilisant à la fois le régime statutaire et celui contractuel. Cependant, depuis l'entrée en vigueur du nouveau Statut des agents de carrière des services publics de l'État porté par la Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, cette possibilité de contractualisation de la Fonction publique n'est plus de mise, car ce Statut n'en fait plus mention et l'éventuelle période des prestations sous contrat n'est plus comprise dans le calcul de la durée de la carrière de l'agent (Art. 81 du Statut des agents de carrière des services publics de l'État).

En effet, il est à noter qu'à travers le temps, la Fonction publique congolaise a fait l'objet de plusieurs reproches, à l'instar du Professeur Evariste Boshab (1996, p. 123-124), pour qui il est inconcevable que l'intérêt du fonctionnaire puisse entrer en compétition avec l'intérêt général et, si d'aventure pareil cas arrivait, l'intérêt général devrait primer.

En sus, d'après Poaty (1993-1995, p. 6), la Fonction publique congolaise devrait être cette machine qui sert l'intérêt général de manière transparente, disciplinée et efficace. Or, plusieurs observateurs soulignent que celle-ci ne répond pas de manière efficace aux besoins de la société dont elle constitue l'élément déterminant du développement.

Par ailleurs, la plupart des critiques qui sont faites à la Fonction publique découlent des mécanismes mis en place pour régler les litiges entre l'administration et le fonctionnaire.

En ce sens, il peut arriver que, pour des raisons de démission, de licenciement, de mise à la retraite et de révocation, que l'Administration ou le fonctionnaire lui-même mette un terme à cette carrière.

Dans le cas où l'Administration y parviendrait, il est fort possible que l'acte administratif à la base de cette décision soit entaché d'irrégularité. Cela ouvrirait donc la voie à un éventuel litige, qui peut être d'ordre administratif ou d'ordre juridictionnel.

Tout compte fait, l'issue de cette procédure peut donner lieu à des contentieux dont les modes de règlement sont le plus souvent tournés vers les mécanismes traditionnels, entendre, par-là, les recours en annulation pour excès de pouvoir et le recours de pleine juridiction, au détriment des mécanismes alternatifs.

Problématique

En Droit congolais, la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique nationale intervient sous deux volets. D'une part, il existe l'interruption de la carrière à l'initiative du fonctionnaire lui-même ; et d'autre part, la cessation des fonctions par la volonté unilatérale de l'Administration.

De sa propre initiative, le fonctionnaire peut mettre un terme à sa carrière en démissionnant volontairement. Par ailleurs, l'Administration peut interrompre la carrière du fonctionnaire à travers soit le licenciement, soit en constatant une démission d'office, ou encore par la mise à la retraite du concerné, ou carrément en procédant par la révocation dudit fonctionnaire. En marge de toutes ces voies d'arrêt définitif de la carrière, il existe un autre cas sui generis qui n'est de l'initiative ni du fonctionnaire ni de l'Administration : le décès.

Le règlement des litiges administratifs dans la Fonction publique congolaise se fait principalement à travers les voies de recours ouvertes à l'administré (au fonctionnaire, y compris), en cas de décision ou de silence de l'Administration.

Ces recours peuvent revêtir le caractère administratif ou le caractère juridictionnel, selon qu'ils sont portés devant une autorité administrative ou devant une juridiction administrative.

Ils portent le caractère administratif lorsqu'ils sont susceptibles de permettre au requérant de garantir ses droits. «Ils offrent donc un moyen simple de dialogue critique avec l'Administration et permettent, si ce dialogue aboutit, d'éviter le recours au juge» (Truchet, 2019).

Leur caractère juridictionnel se justifie dans le cas où ils consistent pour un fonctionnaire, en la saisine du juge administratif, afin de solliciter de celui-ci le réexamen d'une décision, d'un acte pris par l'autorité administrative, soit pour excès de pouvoir et éventuellement réparation du préjudice ordinaire, soit pour réparation du préjudice exceptionnel.

Le droit congolais exige, pour ce qui est des voies de recours juridictionnels, de commencer au niveau de l'Administration, par l'introduction d'une réclamation préalable et obligatoire sous forme soit de recours gracieux, de recours hiérarchique ou de recours auprès de l'autorité de tutelle, soit sous forme de sollicitation préalable en cas de contentieux de l'indemnité pour préjudice exceptionnel, avant de saisir le juge administratif (Mboko, 2022, p. 202).

Cependant, malgré l'opportunité offerte aux fonctionnaires d'envisager une résolution pacifique des litiges administratifs relatifs à la cessation définitive de service en privilégiant les modes alternatifs, tels que la médiation et la conciliation ou encore les référés, ce sont plutôt les recours d'annulation pour excès de pouvoir et le recours de pleine juridiction qui sont exclusivement utilisés.

De ce qui précède, il semble légitime de s'interroger sur la manière dont est juridiquement réglé un contentieux de cessation définitive de service dans la Fonction publique en République démocratique du Congo. En d'autres termes, qu'en est-il de l'efficacité des mécanismes existants dans le règlement des contentieux administratifs liés à la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique congolaise ?

Objectifs et hypothèse

La présente réflexion vise notamment à identifier les modes employés pour régler les litiges administratifs de cessation définitive de service dans la Fonction publique congolaise, à en ressortir les limites et, éventuellement, à proposer le recours à ceux qui sembleraient plus favorables en termes de délai de traitement, de frais d'instance, mais aussi en termes d'efficacité.

Au regard du propos interrogatif supra, le présupposé rationnel qui en découle serait que la faible connaissance par les contestateurs des décisions administratives jugées arbitraires (conduisant à la cessation définitive de service dans la Fonction publique) de la possibilité d'intenter une action en annulation et/ou en réparation de préjudice, en recourant aux modes alternatifs devant la justice administrative, justifierait l'inefficacité des mécanismes traditionnels de règlement des contentieux administratifs au sein de la Fonction publique.

MÉTHODOLOGIE

En ce qui concerne l'approche méthodologique de la présente réflexion, il a été recouru d'une part à la méthode juridique dans son approche exégétique, qui repose sur une approche rigoureuse et textuelle de la loi, considérée comme l'expression suprême de la volonté générale. Elle tend à déterminer précisément l'intention du législateur, en suivant le texte de manière logique et grammaticale, en vertu d'un attachement fort à la lettre de la loi (Germain, I. 2019, 25 septembre).

Au regard du point suivant sur la l'analyse jurisprudentielle de quelques cas, il ya lieu d'ajouter que vous avez aussi recouru à l'approche jurisprudentielle nonobstant le nombre limité et la difficulté d'accès. Seulement, il faudra indiquer combien de cas vous avez analysé ainsi que leur provenance (juridiction, année, etc.)

Et d'autre part, c'est à la technique documentaire que l'on a recouru. Elle consiste, selon Grawitz (1979, p. 571), en «une fouille systématique de tout ce qui écrit ayant une liaison avec le domaine de recherche. Il s'agit des ouvrages, des mémoires, des rapports, les notes de cours, les sites web, etc». Cette technique a été utilisée aux fins d'analyser les contenus des textes juridiques et la jurisprudence en matière de l'objet d'étude, afin d'en étudier les écarts.

Au cours de nos recherches, la principale difficulté demeure le manque de disponibilité des données relatives à la jurisprudence congolaise en matière de contentieux sur la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique. En effet, non seulement les dossiers en instance au niveau du Conseil de discipline de la Fonction publique ne sont pas accessibles, mais aussi les cas déjà traités ne font pas objet de saisine juridictionnelle par les fonctionnaires congolais s'estimant lésés par les mesures prises par les autorités administratives, ce qui rend également rares les décisions juridictionnelles en la matière.

ANALYSE JURISPRUDENTIELLE DE QUELQUES CAS DE CONTENTIEUX DE CESSATION DÉFINITIVE DE SERVICE DANS LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE

Afin de dégager l'importance de promouvoir les mécanismes alternatifs de résolution des litiges liés à la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique congolaise, il semble tout aussi utile d'appréhender ce qui se fait dans la pratique, à travers les instances judiciaires devant lesquelles les recours juridictionnels sont portés.

Les résultats des recherches étudiés dans ce point sont les cas relatifs à la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique nationale exclusivement. Ils ne prennent pas en compte ceux de la Fonction publique provinciale et ne concernent que les agents de carrière des services publics de l'État.

In alis verbis, il sera question ici d'analyser chaque cas trouvé de jurisprudence congolaise en la matière, dans lesquels les contentieux administratifs auront été réglés suivant les mécanismes traditionnels, avant d'en ressortir les limites et les possibilités qu'il y avait à exploiter plutôt les mécanismes alternatifs de résolution des litiges.

Il s'agit de cas de démission d'office, de révocation et des autres cas ne faisant pas partie de la nomenclature administrative des motifs de cessation définitive de service prévus par les textes régissant la carrière dans la Fonction publique.

Cas de la démission d'office

RA 271 du 09 janvier 1998 de la CSJ (Affaire KANYINDA NSUMPI contre la RD Congo)

- Résumé des faits

Agent à l'enseignement supérieur, universitaire et recherche scientifique, le sieur KANYINDA NSUMPI a été démis d'office de ses grade et fonctions par arrêté n° BCE.FP/0355/89 du 14 juillet 1989 du Commissaire d'État à la Fonction Publique, sur base d'un procès-verbal de désertion non préalablement notifié à l'agent incriminé.

- Position du requérant

Par sa requête du 04 mars 1992, le requérant a sollicité auprès de la Cour l'annulation de l'arrêté précité le démettant d'office de ses grade et fonctions, ainsi que le rétablissement dans ses droits et fonctions. Il a donc invoqué, pour appuyer sa démarche, la violation des articles 44 et 47 du code de travail ainsi que les articles 62 alinéa 2 et 71 in fine du Statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

- Position de l'instance

Après vérification de la régularité de sa saisine et sa compétence, la Cour s'était déclarée compétente. Elle avait par la suite reçu la requête et décidé de l'annulation de l'arrêté en cause pour l'un des moyens invoqués par le requérant, en l'occurrence, la violation des articles 62 alinéa 2 et 71 in fine du Statut du personnel de carrière des services publics de l'État qui prévoit le principe de l'écrit et du contradictoire dans la procédure disciplinaire.

Le moyen tiré de la violation des dispositions du code de travail avait été rejeté.

- Analyse du cas

Il est tout à fait évident que la sanction infligée au sieur KANYINDA viole les dispositions statutaires pour non-respect de la procédure disciplinaire et pour violation du droit de la défense.

En effet, la violation de la procédure disciplinaire est attestée par le fait que le principe du contradictoire qu'exige le droit disciplinaire n'a pas été respecté. En sus, l'agent démis d'office n'a pas eu connaissance du procès-verbal de constat de la désertion lui opposé en clôture de l'action disciplinaire, il n'a pas non plus pu présenter ses moyens de défense. De ce fait, cet arrêté est réputé n'avoir jamais existé, puisqu'ignoré de l'intéressé.

Dans l'analyse de ce cas, il convient de décortiquer la question du délai du recours. Qu'est-ce qui explique qu'une requête en annulation d'un arrêté du 14 juillet 1989 ait été introduite seulement le 4 mars 1992 soit près de trois ans après ? A quel moment l'arrêté a-t-il été notifié au requérant ? Un recours préalable a-t-il été introduit par le requérant ? Si oui, dans quel délai ? Ces éléments sont importants pour comprendre la décision de recevabilité de la Cour et ensuite sa décision d'annulation.

Ce point sur l'analyse devrait permettre de mettre déjà en évidence les aspects sur lesquels les mécanismes alternatifs pourraient présenter de l'intérêt.

Cas de la Révocation

R.A 127 du 29 mars 1985, de la CSJ (Affaire MULUMBA KAPEPULA contre la République du Zaïre)

- Résumé des faits

Par un arrêté datant du 26 mai 1982, le Citoyen MULUMBA KAPEPULA s'était vu révoqué par le Commissaire d'État à l'Enseignement Primaire et Secondaire. Il avait donc décidé de porter cette affaire devant la Cour Suprême de Justice, dans sa section administrative, faisant office de Conseil d'État.

- Positions du requérant

Le citoyen MULUMBA KAPEPULA avait sollicité de la Cour Suprême de Justice, l'annulation de l'arrêté du Commissaire d'État à l'Enseignement Primaire et Secondaire n° D.M./D.E.P.S./811/B.C.E./098/82 du 26 mai 1982 l'ayant révoqué.

A quel moment la requête en annulation a-t-elle été introduite et quels sont les moyens invoqués par le requérant en appui à sa requête ?

- Positions de la juridiction

La CSJ, examinant les éléments du dossier, avait constaté que le requérant n'avait pas joint, dans sa requête, l'acte qu'il venait attaquer devant elle. Ainsi, en se référant aux prescrits de l'article 90 de l'Ordonnance-loi 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant cette juridiction qui dispose que «La copie de l'acte, de la décision ou du règlement attaqué, la copie de la réclamation et de la décision du rejet ou, en cas de défaut de décision, le récépissé du dépôt à la poste de la réclamation doivent être joints à la requête», la Cour avait tout simplement ordonné par un arrêt avant-dire-droit, que cet acte soit joint au dossier.

- Analyse du cas

L'arrêt R.A 127 du 29 mars 1985, dans l'affaire opposant le citoyen MULUMBA KAPEPULA à la République du Zaïre, a fustigé le défaut de l'acte attaqué. En effet, il est une obligation substantielle pour le requérant de joindre à sa requête, l'acte faisant objet de contestation ou d'attaque.

Malheureusement, dans la démarche du citoyen MULUMBA KAPEPULA tendant à obtenir l'annulation de l'arrêté du Commissaire d'État à l'Enseignement Primaire et Secondaire n° DM/D.E.P.S./811/B.C.E./098/82 du 26 mai 1982 l'ayant révoqué, la Cour avait noté que ce dernier avait omis de joindre à sa requête l'acte querellé; ainsi, conformément à l'obligation prescrite à l'article 90 du Code de procédure devant elle, par un avant dire droit, la Cour avait ordonné que soit produit ledit acte.

RA 194 du 15 novembre 1994, de la CSJ (Affaire MATALA SHAMBUYI contre la RD Congo)

- Résumé des faits

Après 25 ans de service en tant que fonctionnaire de l'État, le sieur MATALA SHAMBUYI fut révoqué par le Président de la République, à travers l'ordonnance n° 86-250 du 26 septembre 1986, sans présentation préalable du dossier disciplinaire du concerné revêtu des avis du conseil de discipline de son ministère.

- Position du requérant

Le requérant reprochait à l'autorité de ne l'avoir pas entendu, de n'avoir pas requis les avis du conseil de discipline et de n'avoir ni ouvert une action disciplinaire à sa charge, ni porté à sa connaissance des faits lui reprochés pour fournir ses justifications. Il invoqua donc la violation de l'article 61 du statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

- Position de l'instance

La Cour avait décidé d'annuler l'ordonnance présidentielle en cause, en considération des articles 2, 11 et 17 de l'ordonnance n° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'État d'une part, et d'autre part, sur pied de l'article 61 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

- Analyse du cas

La position de la Cour dans cette affaire est compréhensible sous deux aspects à savoir, le vice de forme ou de procédure et le non-respect du droit de la défense. Nous partageons ici les mêmes observations faites par le Professeur Omeonga, selon lesquelles :

«Le vice de forme retenu par la Cour à juste titre résulte de la violation de l'article 61 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 qui oblige le Président de la République, en l'espèce, à recueillir préalablement les avis du conseil de discipline» (2003-2005, pp. 140-141).

Par ailleurs, la méconnaissance du droit de la défense comprend, dans le cas sous examen, la violation du droit à l'information et du principe du contradictoire. Sur ce, sieur MATALA aurait dû être informé des griefs formulés contre lui, ce qui lui donne droit à l'information ou à la communication du dossier par la notification du procès-verbal d'ouverture d'une action disciplinaire à sa charge, auquel doivent être jointes toutes les pièces éventuellement invoquées contre lui.

R.A 050/1526 du 20 juillet 2020, du C.E (Affaire NGALI MBALAKA et ILUNGA MUAMBAY contre la RD Congo)

- Résumé des faits

À la suite de la réquisition n° CAB.MIN/FP/J-CK/CJ/LID/009/OKF/162/2015 du 13 février 2015 du ministre de la Fonction Publique, une action disciplinaire fut ouverte, le 23 février 2015, contre les deux demandeurs alors cadres de commandement au ministère du Budget, pour les motifs d'avoir participé à la liquidation de la paie de 81 agents retraités sachant que ces derniers avaient été déjà payés et pour avoir participé à la liquidation de la paie de certains agents retraités pour qui le Ministre de la Fonction Publique n'avait pas ordonné la paie; puis clôturée le 12 mai 2015 par le ministre d'État, ministre du Budget qui, au regard de la gravité des faits leur reprochés, leur a infligé l'une des sanctions disciplinaires prévues par la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'État, en l'occurrence l'exclusion temporaire de trois mois avec privation de salaire, qu'ils ont entièrement purgé du 15 mai au 15 août 2015.

Il s'en est suivi l'ordonnance n°016/57 du 03 mai 2016 du Président de la République portant révocation des cadres de commandement des services publics des ministères, dont les deux demandeurs de la présente cause.

- Position des requérants

C'est ainsi que les sieurs NGALI MBALAKA et ILUNGA MUAMBAY avaient saisi le Conseil d'État contre la République Démocratique du Congo, prise en la personne du Ministre de la Justice et Garde des sceaux, au sujet de l'ordonnance n°016/57 du 03 mai 2016 dont ils sollicitèrent l'annulation en invoquant la violation du principe «Non bis in idem», et le paiement de l'équivalent en francs congolais de la somme de 50000 USD à titre de dommages et intérêts.

- Position de l'Instance

Le Conseil d'État avait estimé qu'en sanctionnant à nouveau les deux requérants pour ces mêmes manquements, ladite ordonnance du Président de la République les révoquant a violé le principe général de droit «non bis in idem», tiré des articles 1er et 2e de l'ordonnance du 14 mai 1886 de l'Administrateur général au Congo, approuvée par le décret du 12 novembre 1887, relative aux principes généraux du droit. En conséquence, l'instance avait annulé ladite ordonnance du Président, uniquement en ce qui concerne les deux requérants et avait ordonné leur réhabilitation dans leurs fonctions des cadres de commandement des services publics du ministère du Budget. Quant au paiement de l'équivalente en francs congolais de la somme de 50000 USD sollicitée par les demandeurs à titre de dommages et intérêts pour les préjudices subis, ainsi que des arriérés de leurs salaires et avantages bloqués depuis la paie du mois de juillet 2016 avant la notification de la décision de leur révocation, l'instance avait estimé que l'annulation de la décision attaquée et, partant, leur réhabilitation les remettront dans leurs droits.

- Analyse du cas

Le principe non bis in idem («nul ne peut être puni deux fois à raison des mêmes faits») est applicable en matière disciplinaire. Ainsi, l'administration ne peut prononcer qu'une seule sanction pour les mêmes faits.

En revanche, ce principe ne fait pas obstacle à ce que l'autorité disciplinaire sanctionne des faits pour lesquels l'agent a déjà été condamné par le juge pénal, ni même à ce qu'elle inflige à un agent une sanction identique à une précédente qui a été préalablement retirée ou annulée pour un motif de forme ou de procédure.

Il conviendrait aussi d'analyser, sous ce cas, la question de l'exercice des délais de recours pour mieux comprendre comment une décision de révocation de 2016 a été annulée par un arrêt de 2020 soit près de 4 ans après. L'intérêt serait de mettre en évidence un éventuel problème de non-respect des délais ou alors de délais anormalement longs.

Autres cas

RA 1404 du 26 juin 2015 (Affaire MWAWATADI BANJILA contre la RD Congo)

- Résumé des faits

Nommé Secrétaire général de l'Administration publique par ordonnance présidentielle n° 09/070 du 31 juillet 2009 et affecté par le Ministre de la Fonction publique au ministère de l'Économie et du commerce par arrêté ministériel du n° CAB/MIN/FP/MBB/DC/FMM/CA/JLB/125/2009 du 27 août 2009, M. MWAWATADI reçut le 06 août 2013 du Ministre de l'Économie et du commerce, une demande d'explication sur le fonctionnement du service de contrôle technique. Trois jours après, ce dernier dressa le procès-verbal d'ouverture d'action disciplinaire et notifia à M. MWAWATADI sa suspension à titre préventif de toutes ses fonctions. Après avoir donné ses explications le 13 août 2013, ledit Ministre dressa le 19 août 2013 le procès-verbal de clôture d'action disciplinaire et lui notifia suivant la lettre n° 1424/CAB/MIN.ECO&COM/JFT/2013, la sanction d'exclusion sans durée déterminée; et à cette même date, invoquant la vacance créée au poste de Secrétaire général à la suite de la suspension du titulaire, il prit l'arrêté n° 026/Cab/MIN.ECO-COM/2013 portant commissionnement d'un agent au grade de Secrétaire général à l'Économie.

Cependant, en liminaire, la défenderesse, dans son mémoire en réponse, oppose à cette une fin de non-recevoir tirée successivement du défaut de qualité pour non-conformité aux cas d'ouverture prévus à l'alinéa 1 de l'article 87 du Code de procédure devant la Cour Suprême de Justice, du défaut de grief et du défaut de recours préalable.

- Position du requérant

Par sa requête du 13 mars 2014, M. MWAWATADI poursuit, pour excès de pouvoir, l'annulation de l'arrêté n° 026/Cab/MIN.ECO-COM/2013 du 19 août 2013 par lequel le Ministre de l'Économie et du Commerce avait commissionné un agent de carrière des services publics de l'État, M. KALALA, au grade de Secrétaire général de l'Économie.

- Position de l'instance

Selon la CSJ, la vacance se crée par la cessation définitive entraînant la perte de la qualité d'agent à la suite du décès, de la révocation, de la démission d'office, de la démission volontaire, de la mise en retraite ou du licenciement. Pourtant, en clôturant l'action disciplinaire par l'exclusion du demandeur sans durée déterminée, peine non prévue par le Statut du personnel de carrière des services publics de l'État, l'arrêté décrié est empreint d'excès de pouvoir aux motifs qu'il n'a ni valablement rendu provisoirement disponible l'emploi, ni créé la vacance pouvant justifier le commissionnement d'un autre agent. Il encourrait dès lors annulation. La CSJ reçut cette requête et la dit fondée, puis annula en conséquence l'arrêté attaqué.

- Analyse du cas

De l'analyse de ce cas, les considérations ci-après peuvent être prises en compte :

- L'opposition par la défenderesse de la fin de non-recevoir pour défaut de qualité et non-conformité à la procédure devant la CSJ ne peut être jugée fondée, car le Secrétaire général de l'Administration publique n'est pas un particulier, dans la mesure où le «particulier» dont il est question au sens de l'article 87 alinéa 1 du Code de procédure devant la Cour Suprême de Justice, est toute personne, agent de l'Administration publique ou tierce à celle-ci à qui l'acte de l'autorité administrative cause préjudice, le requérant étant lésé par le commissionnement à un poste non encore vacant.

- L'opposition par le requérant de la fin de non-recevoir pour défaut de grief ne peut pas non plus être jugée fondée, en ce que le commissionnement d'un Directeur pour assurer l'intérim de Secrétaire général, poste vacant, a été opéré conformément à l'article 26 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État tel que modifiée par l'article 6 de l'ordonnance-loi n° 82-029 du 19 mars 1982 et n'a causé aucun préjudice au demandeur, étant donné que le poste n'était pas vacant à la suite de la suspension préventive.

- Enfin, le moyen tiré de la violation des articles 60 et 70 du statut du personnel est fondé, dans ce sens où l'arrêté de commissionnement a été pris à la suite de la clôture de l'action disciplinaire par l'exclusion du demandeur pour une durée indéterminée, peine qui n'est prévue nulle part dans le Statut du personnel et est empreinte d'excès de pouvoir aux motifs qu'il n'a ni valablement disponibilisé l'emploi, ni créé la vacance pouvant justifier le commissionnement d'un autre agent.

RA 437 du 10 avril 2000 (Affaire MANKOTO KEDWE Jean-Michel contre le Ministre des Postes, Téléphones et Télécommunications)

- Résumé des faits

Monsieur MANKOTO KEDWE, alors Secrétaire général au ministère des Postes, téléphones et Télécommunications, s'est vu être suspendu de ses fonctions pour fautes graves au regard du Statut du personnel de carrière des services publics de l'État, par l'arrêté n° 009/CAB/MIN/P85/97 du 20 octobre 1997 du Ministre de son secteur; et par le même acte, il a été mis à la disposition du ministère de la Fonction publique.

- Position du requérant

Le requérant avait donc saisi la CSJ pour solliciter l'annulation de cet arrêté, en opposant la violation de l'article 59 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

- Position de l'instance

La CSJ avait déclaré fondé le moyen invoqué et avait considéré que le Ministre en cause, en suspendant puis en mettant le requérant à la disposition du ministère de la Fonction publique à l'encontre de l'article 59 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981, avait commis une illégalité et son arrêté devait à cet effet être annulé dans toutes ses dispositions.

- Analyse du cas

Cet arrêt pousse à s'interroger sur deux aspects de l'affaire à savoir, la suspension du requérant et sa mise à disposition au ministère de la Fonction publique.

Quant à la première question, il y a lieu de constater qu'aux termes des articles 22 et 36 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'État, cette suspension ne devrait pas être considérée comme une sanction, mais plutôt comme une mesure préventive dans l'intérêt du service; et donc, de ce fait, «ayant opté pour une mesure conservatoire et invoquant la faute grave du Secrétaire général, le Ministre aurait dû ouvrir immédiatement une action disciplinaire à sa charge» (Eyala, 2000, p. 70), sans toutefois décider de la mise à la disposition de ce dernier au ministère de la Fonction publique.

Quant à la mise à la disposition du requérant au ministère de la Fonction publique, cet acte du Ministre constitue une violation de l'article 59 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'État, qui dispose que «Sans préjudice de l'application des règles disciplinaires prévues à l'article 60 du statut, les Chefs des Départements (Ministres), le Président du Conseil Législatif (Parlement) ou les responsables des services intéressés ne doivent, en aucune manière, refuser l'affectation de l'agent ou le mettre à la disposition du Département de la Fonction Publique».

DISCUSSION GLOBALE SUR L'IMPORTANCE DE RECOURIR AUX MODES ALTERNATIFS

La lecture panoramique de l'analyse de ces cas de contentieux de cessation définitive dans la Fonction publique congolaise laisse constater que les acteurs des contentieux n'ont recouru qu'aux seuls mécanismes traditionnels de règlement des litiges administratifs, car passant de recours administratifs à ceux juridictionnels, sans envisager la possibilité d'opter pour les mécanismes alternatifs, en l'occurrence, la médiation et la conciliation d'une part, et les référés d'autre part.

La médiation et la conciliation consistent en la possibilité qu'ont les juridictions administratives de recourir à cette procédure spéciale, à la demande des parties, avant de statuer au fond de litiges dont elles sont saisies.

Cette procédure spéciale se déroule dans un délai de 3 mois à compter du jour de l'introduction de la requête. «Dans ce cas, l'arrangement amiable intervenu entre parties se clôture par un procès-verbal, signé par toutes les parties ainsi que le médiateur ou le conciliateur» (Vunduawe et Mboko, 2020, p. 1098), et est constaté et coulé dans une décision d'expédient (Cf. Art. 277 al. 3 de loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif).

Cette décision d'expédient, revêtue de la formule exécutoire, est signée par tous les membres de la composition et le greffier audienier. Elle est un jugement ou un arrêt selon le cas, mais elle ne donne pas lieu à un recours et s'impose donc aux parties en cas de nouvelle contestation (Cf. Art. 61 de l'Ord. n° 19/001 du 10 janvier 2019 portant Règlement intérieur du Conseil d'État).

Dans le cas contraire, le dossier suit son cours normal et est examiné conformément aux dispositions de la loi organique précitée.

Dans un autre angle, «la procédure de référé est une voie de droit accélérée, parallèle à un recours exercé au fond ou susceptible de l'être, permettant d'obtenir du juge le prononcé de mesures provisoires» (Broyelle, 2018, p. 449). «Les référés administratifs répondent à un besoin important de sauvegarde des droits subjectifs et de l'efficacité de la justice administrative», à en croire Vunduawe et Mboko (2020, p. 1131).

Ainsi, pour le cas examiné de démission d'office, par exemple, le recours à la procédure spéciale de référé-suspension aurait pu être exploitée par le requérant, tant il y avait la possibilité pour le juge de décider qu'il y aurait eu lieu d'ordonner la suspension de la décision administrative attaquée. Ainsi, en attendant que l'affaire soit abordée dans le fond, le requérant aurait pu obtenir gain de cause en peu de temps.

En ce qui concerne les cas de révocation ainsi que les autres cas atypiques de cessation définitive de service analysés, il s'avère que les procédures de médiation ou de conciliation auraient été plus utiles aux deux parties, dans le sens où pour l'Administration, au regard des irrégularités caractérisant ses décisions, ces mécanismes alternatifs lui auraient facilité la rétractation, puis lui auraient évité l'annulation de ses actes par le juge. Et pour les fonctionnaires, quoiqu'ils aient fini par avoir raison, ils auraient pu être remis dans leurs droits tout en gagnant en temps, mais surtout, ils auraient pu dépenser moins des frais de justice.

Il est également à constater que la majorité de cas examinés a connu une issue plutôt favorable aux fonctionnaires. En d'autres termes, la majorité de cas de contentieux étudiés dans le cadre du présent article se sont soldés par une décision judiciaire définitive en faveur des fonctionnaires, annulant ainsi les décisions de l'administration jugées arbitraires. Cela peut en dire long sur le mobile ainsi que le respect des procédures dans la prise des décisions des autorités administratives, quand il s'agit de mettre fin à la carrière des agents au sein de la Fonction publique.

Enfin de compte, l'on peut s'apercevoir que le recours aux mécanismes alternatifs de règlement des litiges administratifs prôné dans la présente réflexion démontre que ces mécanismes, non seulement peuvent permettre de raccourcir les délais de résolution des contentieux et de réduire les dépenses liées aux frais des procédures judiciaires, mais ils favoriseraient également la cohabitation entre l'Administration et les fonctionnaires, même sous un climat conflictuel ainsi que le désengorgement des juridictions des cas de

contentieux administratifs, tout en s'assurant de l'efficacité de l'action judiciaire.

Cette position est également soutenue par Tshienda Muambi (2015, p. 44) selon qui, «rapprocher les services des citoyens contribuerait à rendre plus efficace la Fonction publique congolaise devant divers grands défis auxquels elle doit faire face et tenter de surmonter».

CONCLUSION

Au cours de la carrière, il peut arriver que, pour des raisons de démission, de licenciement, de mise à la retraite ou de révocation, que l'Administration ou le fonctionnaire lui-même mette un terme à cette carrière.

Ces décisions, prises ou constatées par l'autorité administrative, peuvent donner lieu à une série de contestations dont les formes et procédures sont encadrées par différents textes juridiques, en partant de simples recours administratifs aux potentiels recours juridictionnels.

C'est dans ce contexte qu'il s'est agi de se questionner sur le *modus operandi* des résolutions des litiges de cessation définitive de service dans la Fonction publique en République démocratique du Congo. En d'autres termes, il s'est agi d'examiner l'efficacité des mécanismes existants concourant au règlement des contentieux administratifs liés à la cessation définitive de service au sein de la Fonction publique congolaise.

Les résultats de recherche du présent article renseignent que tous les cas de contentieux administratifs examinés ont connu un règlement à travers des «mécanismes traditionnels» de résolution des litiges administratifs à savoir, les recours juridictionnels pour excès de pouvoir et ceux de plein contentieux.

À cet effet, la présente réflexion, axée sur l'analyse de la jurisprudence, nous renseigne que la révocation constitue le motif le plus récurrent pour lequel les juridictions administratives sont saisies dans le cadre du contentieux de cessation définitive de service dans la Fonction publique.

Par ailleurs, l'exploitation des données dans la phase des recherches de la présente étude a permis d'établir un constat tendant à démontrer une faible proportion entre les cas de cessation définitive de service enregistrés au niveau de la Fonction publique congolaise et leur dénouement au niveau des juridictions administratives.

Face à cet état de cause, d'aucuns seraient tentés de confirmer l'hypothèse selon laquelle, la faible connaissance par les contestateurs des décisions administratives jugées arbitraires, conduisant à la cessation définitive de service dans la Fonction publique, de la possibilité d'intenter une action en annulation et/ou en réparation de préjudice devant la justice administrative justifierait la faible efficacité des mécanismes de règlement des contentieux administratifs. En outre, l'on peut même être amené à estimer que cela serait dû au manque de confiance des administrés en la justice, reprochant à cette voie le coût élevé ou le caractère dilatoire de ses procédures, ou encore la méfiance de se voir confronté à l'État (représenté par l'autorité administrative ayant pris ou constaté la décision de cessation définitive de service).

Surtout, les fonctionnaires ne recourent pas souvent aux modes ou mécanismes alternatifs de résolution des litiges administratifs, alors qu'il existe bien, en droit congolais, des procédures spéciales communes aux juridictions de l'ordre administratif, qui sont entre autres, la médiation et la conciliation.

Et pourtant, le recours à ces modes que nous qualifions ici de «mécanismes alternatifs» présente un double avantage, en ce que d'une part, la croissance du contentieux administratif et la difficulté pour les juridictions administratives d'y faire face à moyens constants recommandent d'éviter, autant que possible, la saisine du juge. Et d'autre part, ces alternatives «participent à la politique d'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés en visant à favoriser le développement d'une culture de la négociation, du compromis, plutôt que de l'affrontement» (Frier et Petit, 2017, p. 576).

De ce qui précède, quelques recommandations peuvent être formulées, des mesures peuvent être prises, en vue d'améliorer les modalités de règlement des contentieux administratifs en droit congolais. Pour ce faire,

l'État congolais se devrait notamment de (d') :

- Mener une sensibilisation périodique au profit des fonctionnaires, des autorités administratives et même des magistrats des juridictions de l'ordre administratif, sur l'existence et le procédé des actions devant des juridictions administratives, en ce qui concerne le contentieux de cessation définitive de service dans la Fonction publique congolaise.
- Envisager, dans l'optique de favoriser les mécanismes alternatifs de règlement des différends administratifs et de promouvoir la culture de convivialité entre l'administration et les administrés, de rendre la procédure de médiation/conciliation obligatoire (sauf dans certains cas précis) et préalable à la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe, sous peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bosbah, E. (1996). *La contractualisation du Droit de la Fonction publique*. Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.

Breton, J-M. (1990). *Droit de la Fonction publique des États d'Afrique francophone*, Edicef.

Broyelle, C. (2018). *Contentieux administratif*, LGDJ-Lextenso, 6e édition.

Eyala Mbmakama Iseseya Mpeya, *Éléments de droit disciplinaire congolais, Tome 1, Sources et fondements — principes fondamentaux — procédure disciplinaire — voies de recours contre une sanction disciplinaire*, 2e édition refondue et enrichie, Presses Universitaires du Congo, 2000.

Frier, P-L. et Petit, J. (2017). *Droit administratif*, 11e éd. LGDJ-Lextenso.

Grawitz, Madeleine. (1979). *Méthodes des sciences sociales* 4e éd., Dalloz.

Germain, I. (2019, 25 septembre). *L'interprétation juridique de la règle de droit par le juge*. Cours de droit.net. <https://cours-de-droit.net/l-interpretation-juridique-de-la-regle-de-droit-par-le-juge-a121611710/>

Kabange Ntabala, C. (2000). *Droit administratif, Tome 2. Le statut de la Fonction publique de la République démocratique du Congo, genèse, évolution, problèmes et solutions proposées*, Université de Kinshasa.

Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, Journal Officiel de la RDC, 52e année, 1ère partie, n° 03 du 01e février 2011.

Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Journal Officiel de la RDC, 57e année, 1ère partie, n° spécial du 18 octobre 2016.

Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État. Journal Officiel de la RDC, 57e année, 1ère partie, n° spécial du 03 août 2016.

Mboko Dj'andima, J-M. (2022). *Abrégé de Droit administratif*. Médiaspaul Kinshasa.

Omeonga Tongomo, B. (2015). *Cours de Droit des libertés fondamentales*. Département de Droit public interne, Université de Kinshasa.

Ordonnance n° 19/001 du 10 janvier 2019 portant Règlement intérieur du Conseil d'État.

Poaty, H. (1995). *La gestion des carrières administratives dans la Fonction publique congolaise*. Mémoire, École Nationale d'Administration Publique.

RA 271 du 09 janvier 1998 de la CSJ (*Affaire KANYINDA NSUMPI contre la RD Congo*).

RA 127 du 29 mars 1985, de la CSJ (*Affaire MULUMBA KAPEPULA contre la République du Zaïre*).

RA 194 du 15 novembre 1994, de la CSJ (*Affaire MATALA SHAMBUYI contre la RD Congo*).

RA 050/1526 du 20 juillet 2020, du C.E (Affaire NGALI MBALAKA et ILUNGA MUAMBAY contre la RD Congo).

RA 1404 du 26 juin 2015 (Affaire MWAWATADI BANJILA contre la RD Congo).

RA 437 du 10 avril 2000 (Affaire MANKOTO KEDWE Jean-Michel contre le Ministre des postes, téléphones et télécommunications).

Tshienda Muambi, R. (2015). *La réforme de la fonction publique en Afrique subsaharienne : cas de la République Démocratique du Congo*. *Afrika Focus*, 28(2), 27–46.

Trubet, D. (2019). *Droit administratif*, 8e éd., Presses Universitaires de France, coll. «Thémis droit».

Vunduanwe te Pemako, F. et Mboko Dj'andima, J-M. (2020). *Traité de Droit administratif de la république démocratique du Congo*, 2e édition, Bruylant.

Academic Editor : Ecole Nationale d'Administration, RDC

Citation : Olivier MULEKU, B. (2025). Cessation définitive de services dans la fonction publique congolaise : essai de promotion des mécanismes alternatifs de règlement des litiges. *Revue Inflexion de l'École Nationale d'Administration de la RDC*, Volume 1, Numéro 001. p.12-25.

Copyright : © 2025 par ENA-RDC. Soumis pour une éventuelle publication en libre accès selon les termes et conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY-NC-ND). Licence : Article © 2025 by Revue Inflexion d'École Nationale d'Administration is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

Clause de non-responsabilité : Les propos tenus dans la revue INFLEXION engagent uniquement leurs auteurs. Ils ne sauraient refléter la position de l'École Nationale d'Administration ni de la revue. La responsabilité de tout contenu injurieux, diffamatoire ou illicite incombe exclusivement à son auteur, sans préjudice des droits d'auteur cédés à la revue.