

**L'HÉRITAGE CATASTROPHIQUE DU DROIT DE LA FONCTION  
PUBLIQUE DU CONGO-BELGE PAR LA RÉPUBLIQUE  
DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET SON ÉVOLUTION CHAOTIQUE  
DANS LA 1<sup>ÈRE</sup> ET LA 2<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE :  
QUELLES PERSPECTIVES POUR LA 3<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE ?**

Par

**Georges NSUMBU KABAMBA**

*Professeur de droit public à l'Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo*

**RÉSUMÉ**

*L'héritage catastrophique du droit de la fonction par la République Démocratique du Congo est caractérisé par une indépendance précipitée alors qu'à la veille de l'accession du pays à la souveraineté nationale toute la haute fonction publique centrale, provinciale et locale était totalement tenue par les cadres belges de l'Administration d'Afrique. La République Démocratique du Congo n'avait que moins de dix cadres universitaires. L'héritage catastrophique sera aggravé par l'enterrement, quelques semaines après l'indépendance de la haute fonction publique avec le départ précipité de tous les cadres belges de l'Administration d'Afrique. Voilà comment l'évolution du droit de la fonction publique congolaise sera chaotique, particulièrement avec un droit inapplicable pour plusieurs années par manque des cadres congolais hautement qualifiés et l'engagement dans un processus des recrutements anarchiques dans une fonction publique de carrière. Ce sera le point noir dans l'évolution de ce droit de la fonction publique congolaise. Plus de soixante ans après l'indépendance quelles sont les perspectives de la renaissance du droit de la fonction publique congolaise dans la 3<sup>ème</sup> République ?*

**Mots-clés :** *Droit public, Droit administratif, Droit de la fonction publique, Congo-belge, héritage catastrophique*

**SUMMARY**

*The catastrophic legacy of the law of office by the Democratic Republic of Congo is characterized by a hasty independence whereas on the eve of the accession of the country to national sovereignty all the high central, provincial, and local civil service was fully owned by the Belgian executives of the African administration. The Democratic Republic of Congo had fewer than ten university executives. The catastrophic legacy will be aggravated by the funeral, a few weeks after independence of the senior civil with the hasty departure of all the Belgian executives of the Administration of Africa.*

*Thus, the evolution of Congolese civil service law will be chaotic, with a law that was inapplicable for several years due to the lack of highly qualified Congolese executives and the start of an anarchic recruitment process in a career civil. This will be the black point of the evolution of this law on the Congolese civil service. More than sixty years after independence, what are the prospects for the renewal of Congolese civil service law in the 3<sup>rd</sup> Republic?*

**Keywords:** *Public law, Administrative law, Civil service law, Congo-Belgium, catastrophic legacy*

## INTRODUCTION

### 1. La République Démocratique du Congo et l'héritage catastrophique du droit de la fonction publique du Congo-Belge au 30 juin 1960

Les pères des indépendances africaines en général, et en particulier ceux de la République Démocratique du Congo n'ont pas été préparés à la gestion publique par les anciennes puissances coloniales pour qu'ils puissent mieux comprendre l'importance et la place de l'Administration publique dans un Etat moderne. Car, les anciennes puissances coloniales n'étaient pas venues en Afrique pour y préparer des futures Etats modernes avec des Administrations publiques de développement. Leur objectif prioritaire était l'occupation, la domination des populations indigènes et l'exploitation des matières au profit de leurs industries. La Colonie était considérée comme un réservoir des matières premières<sup>1</sup>, il n'était pas question d'envisager la décolonisation.

Ainsi, la formation des cadres indigènes était exclue pour éviter leur éveil pour réclamer l'indépendance.

Toute la haute fonction publique central, provinciale et locale du Congo-Belge était tenue exclusivement, par les cadres belges de l'Administration de l'Afrique et cela jusqu'à la veille de l'indépendance du Congo-Belge. Alors qu'à cette période, il n'y avait que moins de dix cadres universitaires indigènes du Congo-Belge. Il était pratiquement impossible d'assurer la relève de la haute fonction publique centrale provinciale et locale du Congo-Belge au 30 juin 1960, date de l'indépendance du Congo. Et en plus, le droit de la fonction publique congolaise hérité du Congo-Belge était totalement inapplicable pour plusieurs années.

Dans ces conditions, l'indépendance précipitée du Congo-Belge apparaît comme un cadeau empoisonné, qui conduira à un héritage catastrophique du droit de la fonction publique congolaise, par manque des cadres universitaires congolais pour la relève. Pourtant, à la date de l'indépendance de la

---

<sup>1</sup> Lire NSUMBU KABAMBA Georges, *Les notes de cours de droit et structures traditionnelles africaines*, 2<sup>ème</sup> Graduat, Université Révérend KIM, année 2021-2022.

République Démocratique du Congo, tous les anciens fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique ne sont plus concernés par le nouveau droit de la fonction publique congolaise<sup>2</sup>.

Le système de la fonction publique hérité est celui de la « *fonction publique de carrière* », caractérisé par la rigueur dans le recrutement par concours pour rechercher la qualité et la compétence des futures fonctionnaires ainsi que la maîtrise de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

Toutes les conditions étaient réunies pour un héritage le plus catastrophique du droit de la fonction public du Congo-Belge au 30 juin 1960. Car, quelques semaines après l'indépendance, alors que l'on n'a pas encore trouvé une solution pour tous les anciens hauts fonctionnaires belges sont rentrés précipitamment en Belgique à cause des troubles dans les garnisons militaires<sup>3</sup>. C'est toute l'ancienne haute fonction publique centrale provinciale et locale du Congo-Belge qui a été enterrée en un jour. Le pays se trouvera dans l'impasse totale pour mettre en place une Administration publique dynamique pour construire le pays.

## **2. Une évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise dans la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> République**

L'héritage catastrophique du droit de la fonction publique coloniale du Congo-Belge, consacré par l'arrêté-royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'Administration d'Afrique<sup>4</sup> restera la cause principale de l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise, parce que ce droit hérité sera inapplicable dans son état par manque des cadres universitaires pour la relève de la haute fonction publique centrale, provinciale et locale du Congo. Il faudra attendre plusieurs années pour y arriver.

Nous allons retenir quelques sources de cette évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise, considérés aussi comme « *théorie* » il s'agit de la crise permanente de l'Etat depuis l'accession du pays à l'indépendance, une crise de l'Etat qui ne pouvait que favoriser et accentuer celle de l'Administration publique. Car les deux constituent un couple indissociable. Ensuite, les principes fondamentaux d'une fonction publique de carrière ne pouvaient être respectés.

---

<sup>2</sup> En vertu de l'article 250 de la fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo, les anciens fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique étaient mis à la disposition de la République Démocratique du Congo, en attendant un accord bilatéral entre les deux pays, le Congo et la Belgique.

<sup>3</sup> Lire à ce sujet : Congo 1960, Bruxelles, CRISP.

<sup>4</sup> Arrêté royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'Administration d'Afrique, Bruxelles, Ministère des colonies, Extrait du Bulletin officiel du Congo-Belge, n°3 du 1<sup>er</sup> février 1959.

Il s'agit de la rigueur dans les recrutements des futurs fonctionnaires qui feront toute leur carrière dans la fonction publique. Des recrutements par concours en privilégiant la méritocratie, la qualité et la compétence. Ce qui permettra la maîtrise des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Et enfin, la formation et la formation permanente pour s'attendre à l'adaptation des fonctionnaires à l'évolution de la société et n'être dynamiques.

L'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise sera caractérisée par des recrutements anarchiques et des nominations spéciales non conformes aux règles statutaires. L'Etat va se révéler comme le plus mauvais employeur. Dans ce sens que sur les deux étages qui composaient cette fonction publique coloniale du Congo-Belge, l'étage supérieur sera supprimé, et il ne restera que l'étage inférieur. C'était une catastrophe prévisible et impossible d'éviter à l'indépendance. Les agents d'exécution et subalternes de l'Administration coloniale du Congo Belge(.)Vont prendre la relève de nouvelle Administration publique de la République Démocratique du Congo, dans l'attente de la formation des cadres universitaires congolais.

Voilà comment la République Démocratique du Congo héritera, d'une manière catastrophique, le droit de la fonction publique colonial du Congo-Belge et fonctionnera avec Administration publique de fortune, et avec un droit de la fonction publique congolaise inapplicable.

Dans ces conditions, quelle sera donc l'évolution de ce droit de la fonction publique congolaise, hérité d'une manière catastrophique ?

On peut dire qu'il ne pouvait pas y avoir un miracle possible pour une très bonne évolution de ce droit de la fonction publique congolaise. Son évolution sera certainement chaotique, à l'image de l'évolution chaotique des institutions politiques depuis l'accession du pays à l'indépendance le 30 juin 1960. Une crise permanente de l'Etat qui va aussi aggraver la crise du droit de la fonction publique congolaise. Une situation qui va perdurer dans la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> République.

L'héritage catastrophique du droit de la fonction publique coloniale du Congo-Belge, consacré par l'arrêté-royal du 13 janvier 1959, portant statut des Agents de l'Administration d'Afrique restera la cause principale de l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise.

En effet, il s'agit de l'héritage d'un système de la fonction publique de carrière, comprenant l'ensemble des grades composant les cadres les agents et subdivisés en sept catégories (article 3 du statut du 13 janvier 1959). Les grades doivent correspondre à une catégorie, et regroupés en fonction des traitements initiaux.

L'article 9 alinéa 6 du statut du 13 janvier 1959 stipule que : « En ce qui concerne l'accès au grade inférieure de la 3<sup>ème</sup> catégorie (traitement initial de 225.000 francs) :

1. Diplômes des grades légaux de licencié, de docteur d'agrégé ;
2. Diplômes scientifiques de licencié, de docteur, d'ingénieur commercial ou d'agrégé, délivrés par les universités ou par l'institut universitaire des territoires d'autre-mer si les études ont comporté au moins quatre années ;
3. Diplômes de licence en sciences commerciales ou d'ingénieure commerciale délivrés conformément aux arrêtés royaux des 17 et 18 septembre 1934, par un institut supérieur de commerce créé, subventionné ou reconnu par l'Etat ;
4. Diplômes ou certificats de fin d'études délivrés après un cycle de cinq ans, pour la section des sciences administratives de l'institut supérieur de commerce, à Bruxelles...etc. ».

Comme on peut le constater, l'article 9 du statut du 13 janvier 1959 indique clairement les liens qui existent pour les recrutements et les diplômes requis pour les grades et les cadres correspondants et les catégories. On ne peut pas passer d'une catégorie à la catégorie supérieure sans justifier les diplômes requis. Les recrutements se font par concours et être classés en ordre utile (article 6 alinéa 6 à 8 du statut du 13 janvier 1959). Comme tous les agents congolais de l'Administration coloniale du Congo-Belge appartenaient aux dernières catégories, 7<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup>, et 5<sup>ème</sup> catégorie, comment faire, pour la nouvelle fonction publique de la République Démocratique du Congo, par rapport à ce nouveau droit de la fonction publique hérité ?

Alors que tous les anciens fonctionnaires Belges de l'Administration d'Afrique ne sont plus concernés par le droit de la fonction publique congolaise, comment combler ce vide laissé par les anciens fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique ? Ces derniers étaient simplement mis à la disposition du gouvernement congolais, en attendant qu'une solution soit trouvée par un accord bilatéral entre les deux pays. Au vu des règles statutaires du droit de la fonction publique congolaise en matière de recrutements et des promotions, ce droit hérité du droit de la fonction publique coloniale du Congo-Belge sera pratiquement inapplicable dans son état, pour mettre en place une nouvelle Administration publique de la République Démocratique du Congo. Il faudra tout simplement mettre de côté les statuts de la fonction publique héritée du Congo-Belge et agir en dehors des cadres statutaires, voilà ce que nous appellerons, une évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise.

Si l'héritage précipité et catastrophique du droit de la fonction publique du Congo-Belge plongera totalement le droit de la fonction publique congolaise dans une crise grave dans son évolution, il y aura aussi la crise des institutions politiques depuis l'accession du pays à l'indépendance, une crise presque permanente de l'Etat qui amplifiera en même temps l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise.

Cette évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise sera à l'image de l'évolution chaotique des institutions politiques dans la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> République. De ce fait, nous retiendrons pour la 1<sup>ère</sup> République deux statuts : le statut du 13 juillet 1963, qui sera le premier statut de la fonction publique après l'indépendance<sup>5</sup>, et qui sera la copie conforme du statut du 13 janvier 1959 du Congo-Belge. Ensuite, le 2<sup>ème</sup> statut, c'est le statut du personnel de l'Etat et des provinces du 20 mars 1965<sup>6</sup>.

Dans la 2<sup>ème</sup> République, l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise, sera marquée par deux statuts :

- Le statut des personnels de carrière des services publics de l'Etat du 4 juillet 1973<sup>7</sup>, ce sera une grande réforme administrative dont l'un des objectifs était de mettre fin au droit de la fonction publique hérité du Congo- Belge ;
- Ainsi que le statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat de 1981<sup>8</sup> ;

Ce sera ce dernier statut de 1981 qui restera en place durant la suite de la 2<sup>ème</sup> République, y compris les périodes des transitions démocratiques conflictuelles engagées depuis le 24 avril 1990, pour se terminer en février 2006 avec la constitution du 18 février 2006, qui nous introduira dans la 3<sup>ème</sup> République. Le statut de 1981 continuera son évolution dans la 3<sup>ème</sup> République jusqu'en 2016, avec la réforme administrative de la fonction publique nationale, consacrée par n°16/013 du 15 juillet 2016.

La question qui se pose maintenant est celle de savoir quelles sont les perspectives pour la renaissance du droit de la fonction publique congolaise dans la 3<sup>ème</sup> République ?

### **3. Quelles perspectives pour la renaissance du droit de la fonction publique congolaise dans la 3<sup>ème</sup> République ?**

Les deux causes principales qui ont contribué à l'évolution du droit de la fonction publique congolaise sont essentiellement l'héritage catastrophique du droit de la fonction publique du Congo-Belge ainsi que la crise permanente de l'Etat depuis l'accession du pays à l'indépendance. La République Démocratique du Congo s'est retrouvée dans une situation de double crise de

<sup>5</sup> Lire à ce sujet : KABANGE NTALAJA (C.L), *Droit administratif tome II : Le statut de la fonction publique en R.D. Congo, Genèse, évolution, problèmes et solution*, Université de Kinshasa, imprimerie Saint-Paul, Kinshasa, 2000.

<sup>6</sup> Serge A.VIEUX, *Le statut de la Fonction Publique, le décret-loi du 20 mars 1965 et ses mesures d'exécution*, ONRD, Kinshasa, 1970, p. 628.

<sup>7</sup> Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, Journal Officiel n°18 du 15-09-1973, p. 1491 et s.

<sup>8</sup> La loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, Journal Officiel du Zaïre (J.O.Z), n°15 du 1<sup>er</sup> août 1981.

l'Etat et de l'Administration publique. Dans ces conditions quand l'Etat est gravement malade et que l'Administration publique aussi se retrouve très malade, qu'est-ce qu'il faut faire pour sortir d'une telle situation ?

Cette question importante nécessite un vrai diagnostic, c'est un tel diagnostic qu'il a fallu bien faire pour sortir beaucoup de nouveaux Etats africains postcoloniaux du sous-développement économique et de la sous administration<sup>9</sup>.

Et comme ce diagnostic n'a pas été fait dans la plupart des Etats africains en crise permanente, il n'était pas évident de s'en sortir pour mettre fin à cette évolution chaotique du droit de la fonction publique. Après plus de soixante ans d'indépendance, la République Démocratique du Congo est entrée dans une phase importante de sa reconstruction, à partir de l'année de 2006. Une reconstruction du pays qui sera consacrée par l'adoption de la constitution du 18 février 2006. Une grande réforme de l'Etat qui nous introduira dans la 3<sup>ème</sup> République.

Est-ce que la question de la double crise de l'Etat et de l'Administration publique trouvera un remède efficace en RD. Congo ? Il faudrait que le constituant de 2006 trouve une solution efficace à l'instabilité des institutions politiques. Il est très surprenant de constater que le constituant de 2006 et les acteurs politiques ont compris l'importance de l'Administration publique dans un Etat moderne, de telle sorte que constituant de 2006 a constitutionnalisé les réformes administratives, aux fins d'adapter l'Administration publique à la nouvelle réforme de l'Etat consacrée par la constitution du 18 février 2006.

Il restera à savoir si les institutions politiques issues de la constitution du 18 février 2006 seront stables ou pas. Nous pouvons dire aujourd'hui que dans la 3<sup>ème</sup> République, nous sommes déjà dans la 3<sup>ème</sup> législature, ce qui signifie que la condition principale de la stabilité des institutions politiques issues de la constitution du 18 février 2006 est au rendez-vous. La crise de l'Etat en République Démocratique du Congo est terminée. Nous sommes dans une situation favorable pour engager des réformes administratives, qui sont désormais impératives, depuis leur constitutionnalisation. C'est-à-dire que la constitution a prévu deux fonctions publiques :

- Une fonction publique nationale, dont la responsabilité incombe au pouvoir central ;
- et les fonctions publiques provinciales et locales, dont la responsabilité incombe aux provinces.

---

<sup>9</sup> Lire à ce sujet NSUMBU KABAMBA, *La problématique de l'administration régionale et locale en Afrique : cas de la RD. Congo*, thèse soutenue à l'université Pantheon-Assous Paris 2, septembre 1998.

C'est dans ces conditions qu'une première réforme de l'Administration publique a eu lieu en 2016, s'agissant de la réforme de la fonction publique nationale, consacrée par la loi n°16/013 du 15 juillet 2016<sup>10</sup>, portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat. Une grande réforme de l'Administration publique qui donne des grands signes de la renaissance du véritable droit de la fonction publique congolaise.

Le pouvoir central a profité de la stabilité des institutions politiques pour arriver à prendre ses responsabilités pour mettre en place la fonction publique nationale.

Il n'en sera pas de même pour les provinces, dont les institutions politiques provinciales sont encore dans une crise permanente, une crise caractérisée par le syndrome des motions de défiance contre les gouverneurs de provinces. Plus la moitié des provinces sont concernées par cette crise des institutions politiques provinciales. Une situation défavorable aux réformes administratives. Il faudra attendre le cycle électoral de 2023 pour voir si ces crises vont prendre fin avec les nouvelles élections. Il faut encore beaucoup de patience pour que ces réformes administratives devenues impératives soient accomplies. Pour la 3<sup>ème</sup> République nous ne retiendrons que réforme de la fonction publique nationale, consacrée par la loi n°16/013 du 15 juillet 2016.

Est-ce que le moment est venu pour la renaissance du droit de la fonction publique congolaise, avec la reconstruction du pays engagée en 2006, par l'adoption de la constitution du 18 février 2006, qui nous introduit dans la 3<sup>ème</sup> République (III). Dans cette grande réforme de l'Etat, il est prévu des réformes administratives dans la constitution, s'agissant de la fonction publiques provinciales et locales. Jusqu'à ce jour, il n'y a eu que la réforme de la fonction publique nationale, consacrée par la loi n°16/013 du juillet 2016 (3.1).

Au vu de tout ce qui précède, l'article sera développé en trois parties :

- I. La première partie sera consacrée à l'évolution catastrophique du droit de la fonction publique congolaise dans la 1<sup>ère</sup> République. Et on retiendra deux statuts de la fonction publique, le statut de 1963 ainsi que le statut de 1965 ;
- II. La deuxième partie sera consacrée à l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise dans la 2<sup>ème</sup> République. Une évolution qui comportera aussi deux statuts de la fonction publique : le statut de 1973 et celui de 1981 ;
- III. La troisième et la dernière concernera cette évolution du droit de la fonction publique dans la 3<sup>ème</sup> République. Et il se pose désormais la question sur les perspectives de la renaissance du droit de la fonction publique congolais dans la 3<sup>ème</sup> République consacrée par la Constitution du 18 février 2006<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des Services publics de l'Etat, Journal Officiel de la R.D. Congo, numéro spécial du 3 août 2016.

<sup>11</sup> Constitution de la RDC telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, in *JORDC*, 52<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.



Dans cette grande réforme de l'Etat, et pour la première fois, il est prévu des réformes administratives dans la Constitution du 18 février 2006, s'agissant de la fonction publique nationale et des fonctions publique provinciales et locales. De ce fait, ces réformes administratives sont devenues impératives.

La 3<sup>ème</sup> République est aussi placée devant des défis importants pour la reconnaissance du droit la fonction publique congolaise.

Nous retiendrons pour la 3<sup>ème</sup> République le statut de la fonction publique nationale de juillet 2016. Les réformes des fonctions publiques provinciales et locales qui tardent dans leurs mises en place.

## I. LA 1<sup>ÈRE</sup> RÉPUBLIQUE ET L'ÉVOLUTION CHAOTIQUE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE

Après l'héritage catastrophique du droit de la fonction publique du Congo-Belge et cela conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, libellé comme suit : « les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'exécution ainsi que toutes les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'exécution ainsi que toutes les dispositions réglementaires, existant au 30 juin 1960, restent en vigueur tant qu'il n'auront pas été expressément abrogés »<sup>12</sup>. Ce qui veut dire que les agents de l'Etat de la République Démocratique du Congo furent soumis au statut des agents de l'Administration d'Afrique (Congo-Belge) au 30 juin 1960.

Mais, à la même date de l'indépendance de la République Démocratique du Congo, tous les agents et fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique n'étaient plus concernés par le droit de la fonction publique congolaise. En vertu de l'article 250 de la loi fondamentale du 19 mai 1960, ces derniers sont tout simplement mis à la disposition du Gouvernement congolais, en attendant que les deux pays trouvent un statut dans le cadre de la coopération entre la R.D. Congo et la Belgique.

Ce sera dans ces conditions que commencera l'évolution du droit de la fonction publique congolaise, avec une Administration publique amputée totalement de sa haute fonction publique centrale, provinciale et locale. Ce qui rendait inapplicable ce droit de la fonction publique congolaise dans la 1<sup>ère</sup> République. Les constituants belges ont voulu résoudre la question des institutions politiques du futur Etat congolais, en laissant aux congolais la responsabilité de préparer la constitution définitive ainsi que les problèmes liés aux structures territoriales et aux institutions administratives. C'est ainsi qu'il y aura deux réformes administratives dans la 1<sup>ère</sup> République, en 1963 (1.1),

---

<sup>12</sup> La loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures des Congo, LEGANET. CD, <https://leganet.cd>, législation

consacrée par l'ordonnance n°147 du 13 juillet 1963, le premier statut de la République Démocratique du Congo et qui va abroger le statut du 13 janvier 1959 hérité du Congo-Belge.

Ensuite, il y aura la réforme administrative de 1965, après l'adoption de la constitution du 1<sup>ère</sup> août 1964. En vertu des dispositions de l'article 156 de cette constitution, le décret-loi du 20 mars 1965 fixera un nouveau statut du personnel administratif de l'ensemble des services de l'Etat et de ceux des provinces (1.2). Ces deux réformes administratives vont se passer à une période très difficile caractérisée par l'impossibilité d'application du droit de la fonction publique congolaise hérité du Congo-Belge.

### **I.1. Le statut des agents de l'Etat du 13 juillet 1963.**

Depuis l'héritage du statut du 13 janvier 1959 de l'Administration D'Afrique du Congo-Belge au 30 juin 1960, et comme tous les anciens agents et fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique qui occupaient la haute fonction publique centrale, provinciale et locale, n'étaient plus concernés par le droit de la fonction publique congolaise, il était impératif de les remplacer pour mettre en place une nouvelle haute fonction publique (les agents et fonctionnaires de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégorie). Et comme il était impossible de respecter les règles statutaires pour faire, les responsables politiques n'avaient d'autres choix possibles, que de se passer de ces règles statutaires pour bâtir la nouvelle Administration publique de la République Démocratique du Congo. Il s'agissait des nominations exceptionnelles des agents congolais d'exécution (5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> catégorie) qui étaient nommés à des grades de commandement, et puis on s'est appuyé sur les recrutements des agents contractuels, qui resteraient permanents. Depuis le 30 juin 1960 jusqu'en juillet 1963, les responsables politiques congolais étaient dans l'obligation de prendre leurs responsabilités pour engager des réformes administratives pour soit, mettre fin au droit de la fonction publique hérité du Congo-Belge, c'est-à-dire le statut du 13 janvier 1959, ou bien porter certaines modifications à ce statut, qui était pratiquement inapplicable dans son état. Malheureusement, avec le manque cruel des cadres universitaires congolais pour la relève, il n'était pas évident de s'éloigner du statut du 13 janvier 1959.

En effet, entre 1960, et 1962, les effectifs des agents sous-statut (titulaires) sont restés stables, ils sont passés de 11.129 agents en 1960, à 21.500 en 1962. Par contre, les agents contractuels (sous-contrat) passent de 100.000 unités en 1960, pour atteindre 300.000 unités en 1962 et ce nombre sera porté à 400.000 unités en 1967. Ceci s'explique par les difficultés à appliquer les règles statutaires en matière de recrutement<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Source : ministère de la fonction publique.

C'est ainsi que l'ordonnance n°147 du 13 juillet 1963 portant statut des agents de l'Etat qui était censé abroger le statut du 13 janvier 1959 hérité du Congo-Belge, ne restera qu'une copie de ce statut. A titre d'exemple, le cadre des Affaires étrangères comprenait sept grades répartis entre les trois premières catégories des agents de l'Etat<sup>14</sup> :

Catégorie	Grade du cadre des Affaires Etrangères	Grade du statut général
1 <sup>ère</sup>	Ministre plénipotentiaire de 1 <sup>ère</sup> classe	Secrétaire général
	Ministre de 2 <sup>ème</sup> classe	Directeur
	Conseiller d'Ambassade de 1 <sup>ère</sup> classe	Sous-Directeur
2 <sup>ème</sup>	Conseiller d'Ambassade 2 <sup>ème</sup> classe	Chef de bureau principal
	Secrétaire d'Ambassade 1 <sup>ère</sup> classe	Chef de bureau
	Secrétaire d'Ambassade de 2 <sup>ème</sup> classe	Chef de bureau adjoint
3 <sup>ème</sup>	Attaché d'Ambassade	Rédacteur principal

On a gardé la même hiérarchie administrative du statut du 13 janvier 1959, y compris la distinction entre agents sous- statut (titulaires) et les agents sous-contrat ou contractuels, dont la situation administrative restera fixée par un acte d'engagement pour une durée déterminée. Toutes les conditions de recrutement et de promotion ont été retenues, pourtant inapplicables à cette période. La réforme administrative de 1963, la 1<sup>ère</sup> réforme de la 1<sup>ère</sup> République, a été faite dans le but de régulariser toutes les nominations exceptionnelles faites après l'accession du pays à l'indépendance, sans tenir compte des règles statutaires en vigueur ; mais aussi, la régularisation de la situation administrative des agents contractuels ou sous-contrat, engagés à cette période et sont restés permanents. Une façon de procéder cette haute fonction publique de fortune, composée des anciens agents congolais d'exécution de l'Administration d'Afrique par manque des cadres universitaires congolais pour la relève. Et cela, après le départ précipité et définitif de tous les anciens agents et fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique à peine deux mois après l'indépendance.

Comme on peut le constater, la République Démocratique du Congo a eu son indépendance dans la précipitation la plus totale, sans avoir des cadres universitaires congolais pour la relève dans ce domaine plus important de l'Administration publique. Ce qui plongera l'Administration publique congolaise dans une crise permanente, et on assistera en conséquence, à une évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise malgré cette réforme administrative de 1963. Un fait est vrai, la crise permanente de l'Etat depuis l'accession du pays à l'indépendance, caractérisée par les successions, les guerres, mettent l'unicité du pays en péril. Pour mettre fin à cette crise de

<sup>14</sup> SAUVAIRE Jacques, *Les Problèmes posés pour l'aménagement de la fonction publique dans un pays nouvellement indépendant, exemple du Congo Kinshasa*, Thèses de 3<sup>ème</sup> cycle, Université de Montpellier, 1969, p. 56.

l'Etat et rechercher l'unicité du pays, une réforme de l'Etat sera engagée en 1964 et qui sera consacrée par la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, dite de Luluabourg, la première constitution préparée par les congolais.

La République Démocratique du Congo retrouvera son unité après l'adoption de la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964. Pour consolider l'unicité nationale retrouvée et remettre de l'ordre dans la l'Administration publique, il était impératif de faire une réforme administrative, en tenant compte de la nouvelle forme de l'Etat, consacrée par la constitution du 1<sup>ère</sup> août 1964. Cette réforme administrative interviendra en 1965, ce sera la 2<sup>ème</sup> et la dernière réforme administrative de la 1<sup>ère</sup> République.

## **I.2. Le statut du personnel administratif de l'Etat et des provinces du 20 mars 1965**

En vertu des dispositions de l'article 156 de la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, le statut consacré par le décret-loi du 20 mars 1965, a fixé un nouveau statut du personnel administratif de l'ensemble des services de l'Etat et de ceux des provinces. Une réforme administrative qui permettra au pouvoir central de prendre désormais le contrôle et la gestion administrative et financière de tous les agents des services de l'Etat et des provinces. Ce décret-loi a fixé le statut du personnel administratif de la manière suivante :

- 1° des services publics nationaux et provinciaux ;
- 2° du parlement et des Assemblées provinciales ;
- 3° des cours et tribunaux ;
- 4° de la cour de comptes ;
- 5° de la cour constitutionnelle ;
- 6° des organismes auxiliaires (le conseil économique et social national et les conseils provinciaux ; la commission paritaire spéciale chargée de fixer le montant maximum des indemnités et traitements des membres du parlement des Assemblées provinciales, du gouvernement central et des gouvernements provinciaux, et le conseil de législation, qui était un organe consultatif relevant de l'autorité de la conférence des Gouverneurs). Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 160 de la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, les militaires étaient régis par un texte particulier (le décret-loi du 9 juin 1965 portant statut des officiers et sous-officiers de l'Armée Nationale congolaise).

En outre en vertu des dispositions de l'article 157 de la constitution, les effectifs, l'équipement, l'armement ainsi que les principes de base de l'organisation de la police étaient déterminés par une loi nationale organique Tandis que la discipline des forces de police, le contrôle de ces forces, le recrutement et les conditions de service de leurs membres étaient régis par une loi nationale en ce qui concerne la police de la ville de Léopoldville (actuellement Kinshasa) et par une loi provinciale en ce qui concerne la police de chaque province.

Cette réforme administrative restera cadrée dans le statut du 13 janvier 1959 hérité du Congo-Belge. Le principe de recrutement par concours reste le seul mode obligatoire (article 11 alinéa 1) une disposition importante était prévue pour régulariser la situation administrative des agents contractuels afin de les admettre sous-statut. Une circulaire du Ministre de la fonction publique a apporté quelques précisions sur les bénéficiaires de cette régularisation sur le fondement de l'article 105 du statut du 20 mars 1965 et qui stipule que : « sont concernés par les dispositions de l'article 105 du statut, les agents sous-contrat qui, à l'époque, avaient été engagés par la fonction publique et gérés par celle-ci sans avoir la qualité d'agents sous-statut »<sup>15</sup>.

Alors que l'on comptait près de 400.000 agents sous-contrat pour cette régularisation, dont on ne saura pas respecter les règles statutaires.

Malheureusement, la réforme administrative du 20 mars 1965 sera rattrapé par une grande crise politique qui conduira au coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965, qui mettra fin à la constitution du 1<sup>er</sup> août 1965, qui mettra fin à la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, ainsi qu'à la 1<sup>ère</sup> République. La constitution de la 2<sup>ème</sup> République sera adoptée en date du 24 juin 1967. Une constitution qui modifiera fondamentalement la forme de l'Etat, pour revenir aux structures d'un Etat unitaire fortement centralisé. Et les provinces vont prendre leur autonomie. Malgré cette réforme de l'Etat consacrée par la constitution du 24 juin 1967, il ne sera pas question de faire la réforme administrative, afin d'adapter le statut du 20 mars 1965, qui restera en fonction. Il y avait beaucoup plus de nécessité d'asseoir le régime militaire que de s'occuper des réformes administratives. Quelle sera alors l'évolution du droit de la fonction publique congolaise dans la 2<sup>ème</sup> République ?

## **II. LA 2<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE ET L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE CARACTÉRISÉE PAR DEUX STATUTS DE LA FONCTION PUBLIQUE : LE STATUT DU 4 JUILLET 1973 ET LA LOI N° 81-003 DU 17 JUILLET 1981 PORTANT STATUT DU PERSONNEL DE CARRIÈRE DES SERVICES PUBLICS DE L'ÉTAT**

La 2<sup>ème</sup> République consacrée par la constitution du 24 juin 1967, sera caractérisée par une instabilité constitutionnelle dont l'objectif principal était la mise en place d'un régime dictatorial à parti unique (le mouvement populaire de la révolution) et la concentration de tous les pouvoirs dans les mains du président Fondateur de mouvement populaire (M.P.R) il y a eu au moins 17 modifications de la constitution du 24 juin 1967, dont les plus importantes demeurent :

1. La loi n°70-001 du 23 Décembre 1970 consacrant le monopartisme de droit, l'institutionnalisation du mouvement populaire de la Révolution (M.P.R). Il

---

<sup>15</sup> Source : Ministère de la fonction publique.

s'agit pratiquement d'une nouvelle constitution, car on est sorti d'un pluralisme politique limité à deux partis politiques, pour mettre en place un régime à parti unique ;

2. La loi n°74-020 du 15 août 1974 consacrant la plénitude de l'exercice du pouvoir par le président du mouvement populaire de la révolution et le mobutisme comme doctrine du M.P.R

Il s'agit d'une copie des institutions politiques chinoises ; donc pratiquement une nouvelle constitution, considérée comme modification.

Il est important de rappeler ici, les principaux faits remarquables qui se sont passés dans la 2<sup>ème</sup> République pour mieux comprendre que, malgré, la mise en place d'un régime dictatorial, l'instabilité des institutions politiques et particulièrement gouvernementale s'est amplifiée, nous l'avons déjà vu avec la constitution du 24 juin 1967 qui a subi plusieurs modifications :

1. Il faut ajouter à cette instabilité constitutionnelle, l'instabilité gouvernementale aggravée, la durée moyenne d'un gouvernement était de 3 mois (entre 1970 à 1977) :

- 7 décembre 1970- 2 juillet 1971 : 6 mois 24 jours,
- 2 juillet 1971- 20 février 1972 : 7 mois 18 jours,
- 21 février 1972-3 juillet 1972 : 4 mois 11 jours
- Juillet 1972-7 mars 1974 : 17 mois
- 8 mars 1974-11 novembre 1974 : 8 mois
- 11 novembre 1974- 6 janvier 1975 : 1 mois 26 jours
- 6 janvier 1975-2 mai 1975 : 4 mois 5 jours
- 2 mai 1975-18 octobre 1975 : 4 mois 10 jours
- 18 octobre 1975- 4 février 1976 : 3 mois 17 jours
- 4 février 1976-22 février 1977 : 12 mois 18 jours
- 23 février 1977-7 juillet 1977 : 4 mois 11 jours
- 8 juillet 1977- 19 août 1977 : 1 mois 10 jours
- 19 juillet 1977- 13 déc. 1977 : 3 mois 10 jours.<sup>16</sup>

2. La réforme de l'enseignement secondaire en 1967, concernant l'organisation d'un examen de fin d'études secondaires sur le plan nationale, le diplôme d'Etat.

- Cette réforme a permis au pays de rattraper le grand retard dans la formation des cadres universitaires congolais. La première série sera organisée durant l'année scolaire 1967-1968. Et à partir des années 1971-1972 ; 1972-1973, plusieurs dizaines des milliers des cadres universitaires et des instituts supérieurs étaient disponibles pour la relève dans la fonction publique.

---

<sup>16</sup> Source : Afrique contemporaine N° 183, 3<sup>ème</sup> trimestre, 1977.

- Cette bonne nouvelle des cadres universitaires congolais fermés dans les universités et instituts supérieurs coïncidera avec la mise en place d'un projet de la réforme administrative, un projet engagé en 1972 et qui va aboutir en juillet 1973.
- Toutes les conditions étaient réunies cette fois-ci pour la renaissance du droit de la fonction publique congolaise.

Même le statut du 13 janvier 1959 hérité du Congo-Belge, était en mesure d'application.

Comme on peut le constater, nous avons d'un côté l'instabilité gouvernementale caractérisée, et de l'autre côté, des conditions très favorables pour la réhabilitation de la haute fonction publique centrale, provinciale et locale, bref, la renaissance même du droit de la fonction publique congolaise. Ce sera une réforme administrative de toutes les attentes. Car, depuis l'adoption de la constitution du 24 juin 1967, et ses modifications, il n'a pas été question de la réforme administrative.

La 1<sup>ère</sup> réforme administrative de la 2<sup>ème</sup> République sera consacrée par l'ordonnance de 4 juillet 1973 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat (2.1), suite à l'échec de cette grande réforme de l'Administration publique de juillet 1973, la deuxième réforme administrative est devenue plus que nécessaire pour mettre fin au statut du 4 juillet 1973.

C'est dans ces conditions, que le pays engagera une deuxième réforme administrative de la 2<sup>ème</sup> République sera engagée et consacrée par la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat (2.2), une réforme dont l'objectif principal était l'arrêt des recrutements anarchiques, engagés après la réforme de 1973, et de mettre fin à la décentralisation de la gestion du personnel de l'Etat.

### **2.1 La réforme administrative de 1973, consacrée par l'ordonnance loi n°73/023 du 4 juillet 1973.<sup>17</sup>**

Fin du mimétisme du statut du 13 janvier radicale du statut du 20 mars 1965.

A première vue, la réforme administrative du 4 juillet 1973 était une révolution en soit, car elle mettait fin à l'influence du statut unique du 13 janvier 1959<sup>18</sup> une influence qui a caractérisée les deux premiers statuts de la fonction publique congolais de la 1<sup>ère</sup> République. Il s'agit aussi d'une réforme radicale du statut, compte tenu de la constitution de 1967 et ses modifications,

---

<sup>17</sup> Lire à ce sujet : MPINGA KASENDA et GOULD J.D, *Les réformes administratives au Zaïre*, Presses Universitaires du Zaïre (P.U.Z), 1977.

<sup>18</sup> Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant statut du personnel des services publics de l'Etat, J.O. n° 18 du 15 septembre 1973, Annexe I et II, pp-1514-1515.

ayant consacré la construction d'un Etat unitaire fortement centralisé, contrairement à la constitution du 1<sup>er</sup> août 1964.

La réforme de 1973 est consacrée par l'ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973, portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Cette réforme administrative importante avait comme objectifs suivants :

- Le règlement définitif de l'épineux problème des agents contractuels ou sous-contrat, qui n'avaient jamais trouvé une solution définitive dans les précédentes réformes administratives ;
- Faciliter l'engagement des cadres universitaires et ceux des instituts supérieurs pour réhabiliter la haute fonction publique ;
- Pour la maîtrise des effectifs et mettre fin aux recrutements anarchiques, le grade est lié désormais à l'emploi et au cadre organique, d'où la nécessité de faire des nouveaux organigrammes dans tous les ministères, en fonction des besoins des différentes directions ;
- La décentralisation de la gestion des effectifs du personnel de l'Etat au profit de chaque département ministériel, afin de responsabiliser les ministères dans la gestion des effectifs de leurs ministères ;
- Le maintien du concours de recrutement et de promotion dans les emplois de collaboration et d'exécution, en fonction des places disponibles ;
- L'abandon de la multiplicité des cadres statutaires pour un seul type de carrière ;
- Le grand examen de passage de cette réforme administrative du 4 juillet 1973 sera certainement, la question fondamentale portant sur l'organisation des concours de recrutements pour les nouvelles mises en place du personnel des services publics de l'Etat dans chaque ministère, conformément aux règles statutaires. Une meilleure façon de mettre fin aux recrutements anarchiques que le pays a connu depuis son accession à l'indépendance. Car, désormais, la République Démocratique du Congo a autant des cadres universitaires congolais sortis des universités et instituts supérieurs. Toutes les conditions sont réunies pour respecter les règles statutaires en matière de recrutement.

Dans le statut du 4 juillet 1973, et dans le rapport au président de la République, au titre II de recrutement, il est stipulé ceci à l'alinéa 1 : « l'obligation du concours est absolue pour tout recrutement<sup>19</sup> ... » Les détails seront complétés dans le statut aux articles 8 à 12.

Pourtant l'échec de cette grande réforme administrative viendra, comme toujours, par la non organisation des concours de recrutement, et le non-respect des règles statutaires.

---

<sup>19</sup> Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973, *op. cit.*, p. 1492.



Les dispositions transitoires prévues par une durée déterminée en matière de régularisations des situations administratives individuelles rétroactivement, vont conduire aux recrutements anarchiques.

Le statut du 4 juillet 1973<sup>20</sup> dans le rapport au président de la République au titre VI concernant les dispositions transitoires et finales il est stipulé ceci à l'alinéa 3 et 4 :

- « 3. Pendant une période de deux ans, les situations individuelles pourront être régularisées rétroactivement suivant les anciennes dispositions statutaires. Cette formule est indispensable pour permettre à la commission permanente de l'Administration publique de remplir sa mission sur le plan du contentieux administratif ;
4. De même, pendant une période identique, il pourra être fait application de l'ordonnance loi n°69/043 du 25 septembre 1969 pour faciliter une mise en place adéquate à certains emplois de commandement »<sup>21</sup>.

Le fait de responsabiliser tous les ministères par la décentralisation de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat, et que les ministères ne disposent pas des moyens nécessaires pour organiser les concours de recrutement pour les nouvelles mises en place, ce délai de deux ans va les permettre à faire des nominations discrétionnaires pour les premières mises en place en se conformant aux exigences ci-dessus, particulièrement le respect des règles statutaires. Mais, en pratique, cela va se passer très mal :

1. Le délai de deux ans ne sera jamais respecté par les ministères, qui continueront avec les nominations discrétionnaires pendant une durée de sept ans ; pour rester dans les recrutements anarchiques ;
2. Les règles statutaires ne seraient pas respectées dans toutes ces nominations nouvelles Mises en place correspondant au nouveau statut.
3. L'instabilité gouvernementale a contribué à l'échec de cette réforme, car chaque ministre qui arrive dans le gouvernement aura une priorité absolue, les nominations de nouveaux agents sans tenir compte du cadre organique du ministère (la durée moyenne d'un gouvernement est de 3 mois) et pendant sept ans,
4. Au lieu de réhabiliter la haute fonction publique au niveau central et provincial, par le respect des titres scolaires exigées dans statut pour les emplois de collaboration réservés aux cadres universitaires et ceux sortis des

---

<sup>20</sup> Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973, *op. cit.*, p. 1495.

instituts supérieurs, s'agissant de grade d'Attaché de bureau de 2<sup>ème</sup> classe (licence ou équivalent) ; et le grade d'agent de bureau de 1<sup>ère</sup> classe (gradué ou autres sortis des instituts supérieurs). Dans les nominations discrétionnaires, les ministres n'ont pas respecté ces exigences.

Voilà dans quelles conditions cette réforme administrative de 1973 a échoué lamentablement sur tous ses objectifs, pour devenir un vrai désastre en ce qui concerne des recrutements anarchiques. Ce qui a conduit à un gonflement excessif des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat, pendant une durée de 7 ans au lieu de deux prévus dans le statut. Personne ne pouvait connaître le nombre exact des fonctionnaires des services publics de l'Etat, ni la commission permanente de l'Administration publique conditionnée dans un rôle limité du contentieux administratif.

Pour mieux comprendre l'ampleur du désastre, il faudra revenir à l'instabilité gouvernementale caractérisée durant la période allant de 1970 à 1977 (le 1<sup>er</sup> septennat du président de la République MOBUTU). La durée moyenne d'un gouvernement était d'au moins 4 mois sur cette période. Avec la décentralisation de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat au profit de chaque département ministériel, chaque ministre qui entre dans le nouveau gouvernement avait comme priorité, la préparation d'un arrêté de nominations des nouveaux agents de son ministère, et cela sans tenir compte du cadre organique et des effectifs déjà en place. S'il faut compter le nombre des gouvernements pendant près de 7 ans, ce sera une période caractérisée par un gonflement excessif des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

Tous les objectifs et toutes les ambitions de la réforme administrative du 4 juillet 1973 sont restés lettre morte, alors que le pays disposait de tous les atouts pour réhabiliter la haute fonction publique.

Cet échec total laissera un lourd fardeau concernant des effectifs pléthoriques inefficaces et corrompus. Le président de la République qui s'attendait à la réussite de cette réforme administrative a fini par faire le constat de cet échec en 1977, à la fin de son septennat<sup>22</sup>. Le plus urgent désormais restera la solution pour mettre fin aux recrutements anarchiques dans tous les ministères. Pour cela, il fallait mettre fin à la décentralisation de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Une décision que prendra le président de la République en 1980, alors que le mal était très profond.

---

<sup>22</sup> Discours présidentiel d'autocritique du 1<sup>er</sup> juillet 1977 sur le bilan de son 1<sup>er</sup> septennat, Kinshasa, in MOBUTU SESE SEKO, Discours, Allocutions et Messages, 1976-1981, publications de la Présidence de la République, pp. 102 et s.

En effet, le président de la République a mis fin à la décentralisation de la gestion des effectifs des services publics de l'Etat par l'ordonnance-loi n°80-215 du 28 août 1980, portant création d'un département de la fonction publique, doté de tous les pouvoirs de gestion et de contrôle du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Cette décision du président de la République préfigurait nécessairement la prochaine réforme Administrative, par le fait de la fin de la décentralisation de la gestion du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

Cette nouvelle réforme administrative sera consacrée par la loi-cadre n°81-003 du 17 juillet 1981, portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, et qui mettra définitivement fin à la réforme administrative du 4 juillet 1973. Elle sera caractérisée par le retour à la centralisation de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat au profit du ministère de la fonction publique. Cette réforme administrative du 17 juillet 1981, sera la dernière dans la 2<sup>ème</sup> République et restera en place jusqu'en 2006.

## **2.2. Loi cadre n°81-003 du 17 juillet 1981, portant statut des personnels de carrière des services publics de l'Etat**

Depuis la publication de l'ordonnance n°80-215 du 28 août 1980, portant création d'un département de la fonction publique<sup>23</sup>, il ne restait qu'à faire une réforme administrative pour confirmer la fin de la décentralisation de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat, une réforme administrative qui sera consacrée par la loi-cadre n°81-003 du 17 juillet 1981, portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Désormais, ce sera le ministère de la fonction publique qui aura la charge de la gestion des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

La réforme administrative du 17 juillet 1981 aura l'avantage de mettre fin aux recrutements anarchiques engagés par tous les ministères sans exception depuis 1973. Ce sera le premier point positif de cette réforme. Le second problème et le plus important sera celui des effectifs pléthoriques inefficaces et corrompus, comment s'attaquer à ce problème essentiel ? Est-ce que le ministère de la fonction publique aura des moyens nécessaires pour faire l'état de lieux de la réforme administrative du 4 juillet 1973 ? Or, si on ne trouve pas le de solutions pour arriver au préalable, à la maîtrise des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat, on si arrivera jamais à réussir à réformer en profondeur l'Administration publique congolaise.

Comme le ministère de la fonction publique n'a pas réussi à faire l'état des lieux de la réforme du juillet 1973, on va simplement limiter la cause en mettant

---

<sup>23</sup> Ordonnance-loi n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction Publique, Journal Officiel du Zaïre, n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1980, p. 15.

simplement fin aux recrutements anarchiques, pour garder en place tous ces effectifs pléthoriques.

L'Etat congolais qui s'est révélé comme le plus mauvais employeur durant cette période des recrutements anarchiques a n'étant plus à mesure de connaître les effectifs exacts.

Comme on peut le constater, c'est depuis l'accession du pays à l'indépendance que cette question fondamentale de la place de l'Administration publique dans un Etat moderne n'a jamais trouvé la réponse. Soixante-deux ans après l'indépendance, il appartiendra à la 3<sup>ème</sup> République d'assumer la responsabilité.

Il sera question de trouver des réponses à plusieurs défis pour mettre fin à l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise et revenir aux fondamentaux de la fonction publique de carrière en République Démocratique du Congo.

### **III. 3<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE ET LES DÉFIS POUR LA RENAISSANCE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE CONGOLAISE**

#### **1. Constitution de 2006 et le renouveau administratif**

La 3<sup>ème</sup> République est consacrée par la Constitution du 18 février 2006, dont le constituant a pris pour la première fois depuis l'indépendance du pays le 30 juin 1960, conscience de l'importance et de la place de l'Administration publique dans un Etat moderne. Elle représente le bras droit de l'Etat dans l'exécution des politiques publiques. Cette prise de conscience s'est traduite dans la constitutionnalisation des réformes administratives aux fins d'adaptation de l'Administration publique à la nouvelle réforme de l'Etat caractérisée par le régionalisme constitutionnel, avec deux niveaux de pouvoir : le niveau du pouvoir central et le niveau des provinces. C'est ainsi que la Constitution du 18 février 2006 va doter la République Démocratique du Congo de deux fonctions publique : la fonction publique national (sous la compétence exclusive du pouvoir central) et les fonctions provinciales et locales (sous la compétence exclusive des provinces).

Si le constituant de 2006 a confirmé sa détermination à réhabiliter l'Administration publique en République Démocratique du Congo, il lui restera le relever le défi majeur du retour à la stabilité des institutions politiques, par l'organisation des pouvoirs au sein de l'Etat à travers la Constitution. Car, sans la stabilité des institutions politiques, la crise de l'Etat risque de se poursuivre et il sera pratiquement impossible de s'engager dans les réformes administratives avec succès. Ce sera l'étape la plus importance qu'il faudra franchir pour véritable des droits de la fonction publique congolaise.

Nous pouvons dire aujourd'hui que ce premier défi majeur concernant la stabilité des institutions politiques est n succès, car il y a eu même l'alternance

démocratique au sommet de l'Etat aux élections de 2018 et que nous sommes déjà dans la 3<sup>ème</sup> législature depuis la mise en place de la Constitution du 18 février 2006. Désormais, il est possible de relever les différents défis des réformes administratives.

## **2. Le pouvoir exécutif et la volonté politique pour la modernisation de l'Administration publique**

L'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise nécessite un traitement de choc pour mettre fin à cette évolution, afin, de revenir aux fondamentaux de la fonction publique de carrière. Pour cela, le pouvoir exécutif doit relever plusieurs défis, et nous en avons retenu les plus importants :

- A. Le défi de la volonté politique du pouvoir exécutif pour la réhabilitation de l'Administration publique, afin de doter le pays d'une Administration publique efficace et dynamique, par la programmation des plans de modernisation de l'Administration publique.
- B. Le défi de la politique de formation des cadres de l'Administration publique et de la formation permanente des fonctionnaires au cours de leurs carrières.
- C. Le défi de retour aux fondamentaux de la fonction publique de carrière mettre fin aux recrutements anarchiques et revenir aux recrutements sur concours pour favoriser la méritocratie et la compétence.
  - La maîtrise des effectifs du personnel de carrière des services publics de l'Etat, dont les leviers importants sont : la mise à la retraite des agents qui en ont le droit, et le contrôle biométrique ;
  - Le respect absolu des règles statutaires.
- D. Le défi de la modernisation de l'Administration publique. En observant tous les défis aujourd'hui, nous pouvons dire qu'il y a déjà des feux verts allumés, qui nous permettent de dire que la 3<sup>ème</sup> République a définitivement mis fin à l'évolution chaotique du droit de la fonction publique congolaise, et que nous sommes engagés véritablement dans la reconnaissance de ce droit de la fonction de ces différents défis.
- E. Défi de la volonté politique du pouvoir exécutif pour la réhabilitation de l'Administration publique.

Pour concrétiser les ambitions du constituant de 2006, le Gouvernement avait besoin d'ouvrir une grande et ferme la volonté politique pour engager dans un programme planifié des réformes et de modernisation de l'Administration publique congolaise.

Ce défi est concrétisé par des actions concrètes dans le programme de Gouvernement dans la 1<sup>ère</sup> législative de 2006 à 2011 et il s'agit de :

- La place que va occuper le ministère de la fonction publique dans la hiérarchie des ministères. Le ministère de la Fonction publique est élevé au rang de Vice-Premier ministre ;

- Les attributions qui sont confiées au Ministère de la Fonction publique conformément à l'ordonnance N° 22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères, et au point n°4<sup>24</sup> ;
- Application de la législation sur les agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- Etat de conduite technique de la réforme et de la modernisation de l'Administration publique ;
- Gestion administrative des agents publics de l'Etat tant actifs, retraités que leurs rentiers ;
- Organisation des administrations des ministères institutions et services publics de l'Etat relevant du régime général ;
- Organisation en collaboration avec l'administration sectorielle concernée, du recrutement des ressources humaines de l'Etat conformément au cadre organique et pour les postes budgétaires prévus ;
- Promotion et suivi des activités syndicales et autres organismes de la Fonction publique ;
- Engagement des dépenses des rémunérations des agents de carrière des services publics de l'Etat et ceux émergeant aux budgets annexes et en assurer le suivi ;
- Maitrise des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- Innovation du service public ;
- Recensement périodique des agents de carrière des services publics de l'Etat et ceux émergent au budget annexe ;
- Contrôle administratif de la régularité de la carrière des agents et fonctionnaires de l'Etat ;
- Appui aux Provinces dans la mise en place de la Fonction publique provinciale et locale ;
- Coordination de toutes les actions de formation horizontale des agents de carrière des services publics de l'Etat.

Ces attributions confirment la ferme volonté du pouvoir exécutif de concrétiser la réhabilitation de l'Administration publique. Et cela dépendra des actions qui seront engagées à travers différents défis.

#### F. Le défi de la formation base de la modernisation de l'Administration publique :

Ce défi est concrétisé par la création de l'Ecole Nationale de l'Administration en sigle (ENA) consacrée par le Décret n°13/013 du 16 avril. L'article du Décret énumère les missions de l'ENA qui est chargée<sup>25</sup> :

<sup>24</sup> Ordonnance N°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des Ministères, Cabinet du Président de la République, Palais de Nation, Kinshasa/Gombe B.P. 201 Kinshasa 1 – Kinshasa le 7 janvier 2022.

<sup>25</sup> Le Décret n°13/013 du 16 avril portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé « Ecole Nationale d'Administration », en sigle « ENA » Journal Officiel de la R.D. Congo, numéro spécial, 30 janvier 2014.

- d'assurer la formation de cadres supérieures des administrations des pays de la sous-région conformément aux accords signés entre le Gouvernement de la R.D. Congo et les Gouvernements étrangers intéressés ;
- de participer au recrutement des Hauts Fonctionnaires de l'Administration publique et des différents services publics de l'Etat ;
- réorganiser les Colloques, Séminaire et journée d'études en rapport avec les enseignements dispensés par l'Ecole.

Ce défi est une réalité depuis 2013 et que l'ENA est déjà à son 8<sup>ème</sup> promotion en 2023.

G. Le grand défi de retour au fondamentaux de la Fonction publique de carrière. Il s'agit principalement de mettre fin aux recrutements anarchiques, et revenir aux recrutements par concours pour favoriser la méritocratie, la compétence et la qualité. L'engagement dans la maîtrise des effectifs dont le levier important est la mise à la retraite des agents qui en ont droit, ainsi que le recensement biométrique des tous les agents et fonctionnaires de carrière des services publics de l'Etat.

Ce grand défi est concrétisé d'abord par la réforme de la Fonction publique Nationale consacrée par la loi n° 16/03 du 15 juillet 2016<sup>26</sup>.

C'est à travers ce statut de la Fonction Publique Nationale que la R.D. Congo s'est résolument dans le respect des fondamentaux de la Fonction publique de carrière. Pour la première fois, les règles statutaires sont au moins respectées.

- En ce qui concerne la fin des recrutements anarchiques, le statut de la fonction publique nationale de juillet 2016 impose le recrutement par concours. Désormais, le ministère de la Fonction publique organise, avec les ministères sectoriels concernés, des concours de recrutements, comme prévu dans ses attributions. A titre d'exemple, le Vice-Premier ministre, Ministre de la Fonction Publique a annoncé, pour le mois de février 2023, un processus des concours de recrutement des agents et fonctionnaires de l'Etat. Il se fera de manière progressive, administration par administration<sup>27</sup>. C'est dans ces conditions que le Ministre de la Fonction publique Jean-Pierre LIHAU a suspendu le Secrétaire Général aux Affaires sociales pour recrutement irrégulier d'une centaine des nouvelles unités<sup>28</sup>, pour non respect ces règles statutaires en matière des recrutements.
- En ce qui concerne la maîtrise des effectifs des agents et fonctionnaires de carrière des services publics de l'Etat, l'en des points noirs dans l'évolution

---

<sup>26</sup> Loi n° 16/03 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, *op. cit.*

<sup>27</sup> Le Ministre de la Fonction Publique annonce en processus de recrutement. Opéranewsapp.com/CD/fr/sl

<sup>28</sup> Le Ministre de la Fonction Publique a suspendu le Secrétaire général aux affaires sociales, <http://www.7sur7.cd/2022/11/09>

chaotique du droit de la Fonction Publique congolaise. Plus actions engagées, s'agissant des recensements biométriques de tous les fonctionnaires, mais aussi par la mise à la retraite des agents de carrière qui en ont le droit. Voilà les deux leviers importants pour arriver à la maîtrise des effectifs. Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie, en décidant le recensement biométrique de tous les fonctionnaires au niveau central et provincial, y compris pour organiser effectivement les mises à la retraite des agents et fonctionnaires de carrière des services publics de l'Etat avec une programmation. Nous nous limiterons à deux cas sur chaque levier.

Le cas concernent le recensement biométrique, « le directeur national chargé des bases des données à la Fonction Publique, Jean-Baptiste NDEFI a lancé officiellement à Bandundu le 29 novembre 2022, l'opération d'identification biométrique en faveur des cadres et agents de la fonction publique dans la province de Bandundu. Une opération qui vise la maîtrise des effectifs et de la masse salariale »<sup>29</sup>. En ce qui concerne la mise à la retraite, le Ministre d'Etat, Ministre du Budget a donné des indications sur les projections pour 2023 de ma masse salariale particulièrement au sein de la Fonction Publique, pour annoncer que 30.000 personnes seront mises à la retraite en 2023<sup>30</sup>. Les premières mises à la retraites ont commencé en 2017. Nous nous limiterons à ces trois défis, pour constater que dans la 3<sup>ème</sup> République, le pays est engagé résolument dans la bonne direction pour la renaissance dans la Fonction Publique congolaise. Et que le chemin est encore long et qui demande la persévérance dans cette voie.

## EN CONCLUSION

L'évolution chaotique du droit de la Fonction Publique congolaise depuis l'accession du pays à l'indépendance et qui a duré depuis plusieurs décennies va prendre fin avec la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006.

La 3<sup>ème</sup> République s'est engagée dans la voie de la renaissance du droit de la Fonction Publique avec le retour dans les fondamentaux des la fonction publique de carrière. Le pays est en voie de se doter d'une Administration publique efficace et dynamique au niveau central. Il restera les réformes des fonctions publiques provinciales et locales.

---

<sup>29</sup> Agence congolaise de Presse (A.C.P.), 29 novembre 2022.

<sup>30</sup> R.D.C/Fonction Publique : 30.000 personnes seront mises à la retraite en 2023, <https://opr.as/share>



## BIBLIOGRAPHIE

### I. TEXTES LEGAUX

#### a. Textes locaux

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la R.D. Congo du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la R.D. Congo*, 52<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.
- Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo.
- Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant statut du personnel des services publics de l'Etat, J.O. n° 18 du 15 septembre 1973, Annexe I et II, pp-1514-1515.
- Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, Journal Officiel n°18 du 15-09-1973.
- Ordonnance-loi n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction Publique, Journal Officiel du Zaïre, n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1980.
- Loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, Journal Officiel du Zaïre (J.O.Z), n°15 du 1<sup>er</sup> août 1981.
- Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des Services publics de l'Etat, Journal Officiel de la R.D. Congo, numéro spécial du 3 août 2016.
- Ordonnance N°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des Ministères.
- Le Décret n°13/013 du 16 avril portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé « Ecole Nationale d'Administration », en sigle « ENA » Journal Officiel de la R.D. Congo, numéro spécial, 30 janvier 2014.

#### b. Texte international

- Arrêté royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'Administration d'Afrique, Bruxelles, Ministère des colonies, Extrait du Bulletin officiel du Congo-Belge, n°3 du 1<sup>er</sup> février 1959.

### II. OUVRAGES

1. KABANGE NTALAJA (C.L), *Droit administratif tome II : Le statut de la fonction publique en R.D. Congo, Genèse, évolution, problèmes et solution*, Université de Kinshasa, imprimerie Saint-Paul, Kinshasa, 2000.
2. MPINGA KASENDA et GOULD J.D, *Les réformes administratives au Zaïre*, Presses Universitaires du Zaïre (P.U.Z), 1977.

3. SERGE A.VIEUX, *Le statut de la Fonction Publique, le décret-loi du 20 mars 1965 et ses mesures exécution*, ONRD, Kinshasa, 1970.

### III. THESE ET MEMOIRE

1. NSUMBU KABAMBA, *La problématique de l'administration régionale et locale en Afrique : cas de la RD. Congo*, thèse soutenue à l'Université Pantheon-Assous Paris 2, septembre 1998.
2. SAUVAIRE Jacques, *Les Problèmes posés pour l'aménagement de la fonction publique dans un pays nouvellement indépendant, exemple du Congo Kinshasa*, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle, Université de Montpellier, 1969.

### IV. NOTES DU COURS

- NSUMBU KABAMBA Georges, *Les notes de cours de droit et structures traditionnelles africaines*, 2<sup>ème</sup> Graduat, Université Révérend KIM, année 2021-2022.

### V. AUTRES SOURCES

- Discours présidentiel d'autocritique du 1<sup>er</sup> juillet 1977 sur le bilan de son 1<sup>er</sup> septennat, Kinshasa, In MOBUTU SESE SEKO, *Discours, Allocutions et Messages*, 1976-1981, publications de la Présidence de la République.
- Agence congolaise de Presse (A.C.P.), 29 novembre 2022.

### VI. WEBOGRAPHIE

- Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures des Congo, LEGANET. CD, <https://leganet.cd>, législation.
- Le Ministre de la Fonction Publique a suspendu le Secrétaire général aux affaires sociales, <http://www.7sur7.cd/2022/11/09>
- Le Ministre de la Fonction Publique annonce en processus de recrutement. [Opéranewsapp.com/CD/fr/sl](https://operanewsapp.com/CD/fr/sl)
- R.D.C/Fonction Publique : 30.000 personnes seront mises à la retraite en 2023, <https://opr.as/share>