

# **Autopsie Du Respect Des Principes Classiques Regissant Les Services Publics En Republique Democratique Du Congo**

**Kalala Ilunga Mulumba Matthias<sup>\*</sup>, Sanga Kabamba Emilie<sup>\*\*</sup> Et Kalala Ilunga Matthiesen<sup>\*\*\*</sup>**

## **INTRODUCTION**

Difficilement saisissable, la notion de services publics, en dépit de toutes les controverses définitionnelles, repose essentiellement sur l'exercice de l'activité ou du service en vue d'un intérêt public. De la sorte, il est unanimement admis que la satisfaction de l'intérêt général est le but ultime de la création et même de l'existence d'un service public. Cette mission noble et vitale pour le bien commun de la population est généralement confiée à des organismes qui peuvent être publics ou privés. Aussi, ces organismes doivent-ils respecter certains principes fondamentaux afin d'atteindre cette fin.<sup>1</sup>

Les principes régissant la marche du service public ont vocation à permettre que son intervention atteigne sa pleine mesure au regard de l'objectif poursuivi. Or, celui-ci s'inscrit aujourd'hui plus qu'avant dans une perspective de préservation et de mise en œuvre des « droits créances » comme des libertés. Cette dimension spécifique doit donc être relayée par des règles de fonctionnement dont la novation confirme l'évolution contemporaine de la compréhension du rôle du service public en même temps qu'elle l'encourage. Ces principes, dont Louis Rolland a mis l'existence en lumière (d'où leur désignation fréquente de « lois de Rolland »), sont notamment les principes de mutabilité, de continuité, d'égalité et de neutralité. En République Démocratique du Congo, notons d'emblée que les principes fondamentaux régissant les services publics seraient, si pas du tout, à tout le moins mal appliqués et ou respectés.

\* Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Kamina, et Doctorant à l'Université de Lubumbashi, R.D. Congo, courriel : kalalamatthias@yahoo.fr

\*\* Assistante à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Kamina, R.D. Congo, courriel : sangakabambaemilie@gmail.com

\*\*\* KALALA ILUNGA Matthiesen, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lubumbashi, de Kamina et de Kalemie. Actuellement Secrétaire Général Administratif à l'Institut Supérieur d'Etudes Sociales et Doyen à la Faculté de Droit de l'Université de Kalemie. Il est Co-initiateur de la Revue KAS (Konrad Adenauer Stiftung) Librairie Africaine d'Etudes Juridiques et Co-encadreur des séminaires sur l'Etat de droit (en Afrique Subsaharienne), organisés à la Faculté de Droit de l'Université de Lubumbashi, de Kolwezi, de Kamina et de Kalemie en collaboration avec la Fondation KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Courriel : cvdho\_i\_matthiesen@yahoo.fr

1 KALALA ILUNGA MULUMBA MATTHIAS, *Aspects et mécanismes juridiques de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en R.D. Congo*, Mémoire de DEA, UNILU, 2015, inédit, p.1.

Outre la présente introduction et la conclusion, notre réflexion s'articulera autour de trois points essentiels dont le premier portera sur une présentation succincte de la notion de services publics. Le second sera consacré à l'analyse des principes classiques des services publics et le dernier portera sur l'autopsie du respect des services publics en République Démocratique du Congo.

## A. PRESENTATION SUCCINCTE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC.

### I. ESSAI DEFINITIONNEL DE LA NOTION DU SERVICE PUBLIC

Les meilleurs esprits se rejoignent pour professer que la notion fonctionnelle de service public est indéfinissable. En réalité, il n'en est rien ; et il serait d'ailleurs bien étonnant que l'édifice du droit administratif ait pu être construit sur quelque chose d'insaisissable<sup>2</sup>. Si on veut bien ne pas confondre ce qui est définition et ce qui est diagnostic, on doit reconnaître qu'il est parfaitement possible de définir notre notion, à condition que deux données soient de façon égale prises en considération : l'une (souvent négligée, ou insuffisamment retenue) est le rattachement organique de l'activité à qualifier ; l'autre est la raison d'être de cette activité, l'objectif en vue duquel elle est exercée.

La définition s'énonce simple : *une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public. Toutes autres données ou considérations sont indifférentes.*<sup>3</sup> De leur côté, tout en reconnaissant la difficulté de définir la notion de service public, notion qu'ils considèrent comme fuyante sinon insaisissable, André de Laubadère et autres, l'entendent sommairement comme *une activité d'intérêt général gérée par une personne publique ou sous son contrôle selon un régime exorbitant du droit commun*<sup>4</sup>.

Raymond Guillien et Jean Vincent le considèrent comme une des notions clés du Droit Administratif Français, mais largement ignorée ailleurs dans l'Union Européenne où l'idée de reconnaître les services publics européens suscite des controverses parfois passionnelles. Au sens matériel, il faut l'entendre comme toute activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général et qui, en tant que telle, doit être assurée ou contrôlée par l'administration, parce que la satisfaction continue de ce besoin ne peut être garantie que par elle.

Au sens formel, il désigne un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en œuvre par l'Etat ou une autre collectivité publique, en vue de l'exécution de ses tâches.<sup>5</sup> Cette qualification de service public est décernée de manière prétorienne par le juge à des activités présentant un caractère d'intérêt général.

2 CHAPUS, R., Droit administratif général, T1, Paris, 2001, p.579.

3 PEISER, G., PEISER, G., Droit administratif, les actes administratifs, organisation administrative, la juridiction administrative, contentieux administratifs, Paris, 2011, p. 107.

4 DE LAUBADERE, A. et Autres, DE LAUBADERE, A., VENEZIA, JC, et GAUDENET, y., Manuel de Droit administratif, Paris, 1999. p.23.

5 GUILLIEN, R. et VINCENT J., Lexique des termes juridiques, Paris, 2005, p.571.

En droit positif congolais, Vunduawe considère l'expression service public comme une de ces notions à géométrie variable, elle est tantôt au sens matériel, tantôt au sens organique. Au sens organique et formel, le mot service public implique l'idée d'une organisation, d'une structure ou d'un appareil de gestion. Tandis qu'au sens matériel et fonctionnel, il implique l'idée d'une activité de gestion visant à satisfaire des besoins d'intérêt général déterminés<sup>6</sup>.

## *II. L'INSAISISSABLE NOTION D'INTERET GENERAL*

### 1. APPREHENSION JURIDIQUE ET PHILOSOPHIQUE DE L'EXPRESSION

L'expression intérêt général est au cœur de toute administration, elle constitue un élément de la définition des notions essentielles de ce droit tel que le service public, le domaine public, les travaux publics. Elle intervient dans le régime juridique des notions en cause et d'autres encore, tout aussi importantes comme la décision administrative, le contrat administratif, la responsabilité de la puissance publique.

Elle détermine largement l'étendue et les méthodes du contrôle juridictionnel sur l'action administrative<sup>7</sup> et est même sous-jacent dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, ou de la cour de justice des Communautés Européennes. Paradoxalement, l'intérêt général échappe à toute définition a priori, et les auteurs se risquent tout au plus à en donner leur conception, pour lui trouver des vertus ou le fustiger comme élément de l'idéologie étatique. Mais tous s'accordent pour considérer que l'imprécision, la variabilité lui sont consubstantielles et lui confèrent sa force, sa pérennité.

Sous sa forme juridique et moderne, l'intérêt général est, en effet, l'héritier des réflexions philosophiques et morales sur le bien commun auxquelles Saint Thomas a particulièrement attaché son nom. Directement issue de la doctrine chrétienne, l'idée du bien, s'est imposée comme une règle morale supérieure à l'utilité présentée comme égoïste et matérielle, puis comme un principe politique.<sup>8</sup> St Thomas a ainsi exposé que la loi tire son autorité de sa finalité, la poursuite du bien commun. Chacun sait que, dans la vie en société, son bien particulier dépend du bien de la collectivité, dès lors, l'obéissance à la loi s'impose rationnellement.

Cependant, la soumission n'est due que dans la mesure où précisément, elle recherche le bien commun. La philosophie thomiste mêle intimement morale, droit et politique en donnant au pouvoir spirituel un véritable droit de tutelle sur le pouvoir temporel.

La monarchie absolue de droit devin cumula ultérieurement les deux légitimités et accrédita l'idée que le souverain ne recherche que le bien commun et ne gouverne pas selon son bon plaisir.

6 *VUNDUAWE TE PEMEKO, FELIX.*, Traité de droit administratif, Bruxelles, 2007, p.496.

7 *BARTHELEMY, J.*, cité par *SEILLER, B.*, *SEILLER B.*, Droit administratif. Les sources et juges, Paris, 2010, p.304.

8 *Saint THOMAS D'AQUIN*, cité par *SEILLER, B.*, Idem.

La révolution modifie les fondements de l'adhésion de tous à la loi : elle ne découle plus de la conformité de celle-ci à la justice immanente et au bien, elle résulte désormais du fait que la loi est l'expression de la volonté générale. Or celle-ci ne peut rechercher que l'intérêt général, forme modernisée, laïcisée de l'ancien bien commun. La conception française de l'intérêt général s'est nettement démarquée des applications utilitaristes exposées notamment par Bentham.<sup>9</sup> Contrairement aux démonstrations de ce dernier, l'intérêt général n'est pas considéré chez nous comme la simple somme algébrique des intérêts individuels.

L'existence d'une main invisible, faisant jaillir spontanément l'intérêt public du libre jeu des intérêts particuliers, n'a pu s'accorder avec le fort volontarisme politique qu'a fait naître en France la période révolutionnaire. Lui a été préférée une vision plus idéaliste de l'intérêt général héritée de Rousseau, celle-ci repose sur le contrat pessimiste que la poursuite des intérêts particuliers, inéluctable au sein d'une collectivité humaine, est plutôt incompatible avec la satisfaction de l'intérêt général.

#### a. DEFINITION DE L'INTERET GENERAL

L'expression intérêt général est rebelle à toute définition matérielle. Ce n'est pas déterminable a priori par le fait qu'il est univoque, lié aux aspirations de la société, il épouse les mutations de celle-ci. De la même façon, les exigences de l'intérêt général ne sont pas identiques à un moment donné en tout point du territoire.

Les préoccupations des habitants d'un village ne sont les mêmes que celles de leurs concitoyens habitant en milieu urbain. Ce trait fait apparaître que l'intérêt général change selon les circonscriptions territoriales considérées. Il peut être national, régional, territorial.

Le contraste évident entre l'importance cruciale du concept dans notre conception de l'Etat et l'impossibilité d'en préciser concrètement le contenu n'a pas manqué de surprendre et de susciter des critiques.<sup>10</sup>

Elles dénoncent son utilisation à la seule fin de légitimer l'autorité et l'appareil de l'Etat. L'intérêt général ne serait qu'une idéologie dont se parerait, dans les pays se réclamant du libéralisme, l'Etat pour emporter l'adhésion des administrés et limiter l'emploi des procédés de contraintes.

Reposant sur les idées d'égalité, de justice et de solidarité ; confiant à l'Etat, certes formellement par l'intermédiaire des représentants du peuple, le soin de déterminer ce qu'exige l'intérêt général de la collectivité, le concept d'intérêt général serait l'alibi d'un certain arbitraire, d'une confiscation de la décision par la classe au pouvoir, sans que les contrepoids prévus puissent réellement s'y opposer.<sup>11</sup>

9 BENTHAM, cité par SEILLER, B., op. cit. p. 304.

10 CHEVALLIER, J., L'intérêt général dans l'administration française, 1975, p.325.

11 LINOTTE, D., LINOTTE, D., Recherche sur la notion d'intérêt général en Droit Administratif Français, thèse, Bordeaux I, 1975, p.305.

En définitive, il y a lieu de noter que la notion d'intérêt général est une notion ambiguë étant donné qu'elle permet :

- de désigner des besoins communs à toute la collectivité et dont la satisfaction correspond à ce qui est utile et nécessaire,
- de correspondre à des besoins d'une partie seulement de la collectivité, voire un petit nombre d'individus. Par exemple, l'opportunité d'une aide aux handicapés physiques ou mentaux, aux déplacés de guerre, etc. Ici, l'intérêt général est alors un intérêt particulier dont la somme correspond à la satisfaction des intérêts collectifs.

L'intérêt général ou public : c'est donc ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous, ce qui offre une utilité collective.<sup>12</sup> Ce caractère n'est évidemment pas plus important que les autres ; mais il est plus significatif, il fait apparaître ce qu'est la notion fonctionnelle de service public, une notion de but (alors que celle de puissance publique est de l'ordre des moyens). Comment apprécier ce qu'est le but de l'activité à qualifier ? On ne saurait partir d'une opposition entre intérêt public et intérêt privé pour la simple raison que cette opposition n'existe pas, un intérêt public n'étant jamais que la collection d'intérêts privés convergents.

Si on considère, du point de vue de leur objectif, les activités assurées ou assumées par les personnes publiques, on constate qu'elles se répartissent en deux catégories :

- Les unes tendent à satisfaire, le mieux possible, l'intérêt des tiers par rapport à l'organisme qui les exerce, c'est-à-dire l'intérêt de tout ou partie des administrés : Chapus les appellera des activités de plus grand service.<sup>13</sup>
- Les autres tendent à satisfaire, le mieux possible, l'intérêt propre, qui est un intérêt financier de l'organisme qui l'exerce: Chapus les appelle les activités de grand profit. C'est de cette démarcation qu'il faut partir pour distinguer les activités qui, rattachables à une personne publique, sont exercées en vue d'un intérêt public et sont par la suite constitutives d'un service public.

En Afrique en général et en R.D. Congo en particulier, la notion d'intérêt général est entièrement dominée par l'esprit communautariste. En effet, avant la conférence de Berlin de 1885 où les Etats occidentaux se partagèrent l'Afrique en Etats indépendants à civiliser, les africains vivaient regroupés autour des familles, ethnies, clans où prédominaient plus les intérêts du groupe que de l'individu membre du groupe.

### *III. CONSUBSTANTIALITE DES FUYANTES NOTIONS D'INTERET GENERAL ET DE SERVICE PUBLIC*

La notion d'intérêt général est généralement inséparable de l'organisme ou activité chargée d'en assurer la mission. A l'origine, les trois notions : intérêt général, service public et Ad-

12 CORNU, G., Vocabulaire juridique, Paris, 2005, p.496. .

13 CHAPUS, R., Droit administratif général, T1, Paris, 2001, p.583.

ministration publique se recouvrent presque complètement, ce qui rendait facile leurs compréhension, explication et définition. Comme dans toutes les anciennes colonies, le Congo a hérité sa notion de service public de la colonisation belge qui, elle-même l'avait héritée du droit napoléonien. Toutefois, on ne perdra pas de vue que le Congo, avant la colonisation n'était pas moins organisé ; avec un Droit suffisamment élaboré et probablement avec quelques services de type régalien.<sup>14</sup> L'absolutisme et le paternalisme de l'administration coloniale continuent, nous semble-t-il, de marquer la conception congolaise du service public et ses relations avec le citoyen. L'Etat congolais intervient d'une manière de plus en plus large et déterminante dans la vie économique et sociale du Congo : d'où, l'importance et la diversité des services publics congolais.

Le fondement ou le ressort de la notion du service public tel que nous l'avons hérité de la colonisation, à savoir l'intérêt général, est encore une notion vague aussi bien dans le chef des agents publics que dans celui des usagers des services publics. Cette situation est en grande partie due au fait que la notion même de l'Etat promoteur des services publics est aussi vague et mal intériorisée par les Congolais.

## **B. ANALYSE DES PRINCIPES REGISSANT LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS**

La présentation traditionnelle faite par la doctrine se développe autour d'une trinité : continuité du service public, adaptation constante du service public, égalité devant le service public. Si cette trinité est incontournable, reste à savoir si elle épouse le sujet et si, ou delà de trois règles classiques, on n'est pas en droit de s'interroger sur le sort qui doit être réservé à des principes quelque fois présentés comme de véritables lois du service public : gratuité, neutralité, transparence, participation, etc.

A s'en tenir aux trois règles communes traditionnelles, elles sont souvent parées de la qualification de « lois des services publics. Il ne faut pas se méprendre ici sur le terme loi. Si loi il y a, c'est au sens où Montesquieu l'entendait dans l'esprit des lois lorsqu'il caractérisait les lois comme des rapports nécessaires qui résultent de la nature de chose.<sup>15</sup>

Ainsi conçue, ces lois du service public trouvent l'essentiel de leur origine dans la jurisprudence du conseil d'Etat français, il suffit de songer ici aux grands arrêts du début du XX<sup>ème</sup> siècle (WINKELL, GAZ DE DEVILLE- LES- ROUEN, HEYRIES, compagnie générale de tramways, compagnie d'éclairage de Bordeaux, etc.) pour s'en convaincre aisément. A partir de ces décisions jurisprudentielles, une systématisation doctrinale des règles communes aux différents services publics a été entreprise par Rolland, d'où le nom de lois de Rolland donné à ces principes fondamentaux du service public<sup>16</sup>

14 MBAYA KABAMBA, Grands services publics, Cours destiné aux étudiants de G3 SPA, UNILU, Lubumbashi, 2010-2011, Syllabus inédit.

15 MONTESQUIEU, cité par LACHAUME J.F, BOITEAUC, et PAULIAT, Droit des services publics, Paris, 2004, p. 325.

16 LACHAUME JF Idem .

Et depuis lors, ces principes sont ce qui commande tout le fonctionnement des services, qu'ils soient à gestion publique ou privée ; ils orientent la manière de se comporter ils fixent une règle pour l'action.

### *I. LE PRINCIPE DE CONTINUITE DES SERVICES PUBLICS*

Le principe de continuité des services publics est toujours présenté en premier, en raison de l'importance qu'il présente pour toute société : la continuité des services publics, c'est, d'une certaine manière, la continuité de l'Etat, l'absence de continuité, c'est le signe d'une faillite de l'Etat.

#### 1. La notion classique de continuité.

Traditionnellement la continuité des services publics est envisagée dans sa dimension temporelle : là où se trouve le service public, il doit fonctionner de façon régulière et continue, notamment en assurer un accès normal de l'usager aux prestations qu'il délivre. Aujourd'hui, cette continuité temporelle se prolonge par une continuité spéciale en quelque sorte : la continuité du service public suppose, ou ne suppose-t-elle pas, que le candidat usager soit en mesure de trouver, sinon en bas de chez lui, tout au moins sans déplacement majeur, le service public dont il a besoin ?

La continuité peut, en effet, se définir comme le fonctionnement ponctuel et régulier des services publics, ces exigences devant s'apprécier par rapport à l'objet du service. En conséquence, pour certains services publics, la continuité implique un fonctionnement permanent ( police, force de l'ordre, hôpitaux, distribution d'eau, d'électricité, lutte contre l'incendie, etc.) alors que pour d'autres services publics, la continuité postule que l'usager puisse normalement accéder au service, soit quelques heures tous les jours ouvrables ( enseignant, musées, bibliothèque services administratifs les plus divers, etc.), soit même qu'un ou deux jours par semaine si le nombre des usagers et l'objet du service y trouvent leur compte.

#### 2. Le fondement de la continuité des services publics

Le fondement est présenté de façon excellente par M. chevalier lorsqu'il écrit : « si les pouvoirs publics ont jugé utile de prendre en charge une activité, c'est parce qu'il y a un besoin impérieux à satisfaire. Il serait inconcevable que l'administration n'assure pas la satisfaction de ce besoin en faisant fonctionner le service par à-coups, en permettant des interruptions dans la marche du service ».<sup>17</sup> Tous les auteurs insistent sur ce lien existant entre les exigences de la satisfaction de l'intérêt général et la continuité du service public. Il semble, à cet égard, possible de trouver deux fondements du principe de continuité.

17 M. CHEVALIER, *Le service public*, Paris, 1971, p.4.

a) Continuité des services publics et continuité de l'action des pouvoirs publics

Le premier fondement de la continuité des services publics n'est pas politiquement innocent. Il doit être recherché dans l'idée que, sans la continuité d'un certain nombre de services publics (police, armée, justice, voies de communication, etc.), il y a plus de continuité de l'état et sans continuité de l'état, il n'y a plus d'état.<sup>18</sup> L'action régulière des pouvoirs publics nationaux et, même locaux suppose la continuité de certains services qui, en définitive accordent aussi bien leurs prestations à l'état qu'aux simples particulier.

Il apparaît donc, historiquement, que la continuité des services publics a été d'abord imposée par la jurisprudence pour assurer la continuité de l'état et de son action ainsi que celle des autres personnes publiques et que, consciemment ou non, le juge accomplissait là une démarche non dépourvue de signification politique. Le juge privilégiait incontestablement la continuité, conçue plus comme un moyen d'assurer l'ordre public, la défense intérieure et extérieure de l'état que comme permettant une satisfaction permanente des besoins des usagers.

b) Continuité des services publics et continuité de la satisfaction des usagers

La continuité des services publics possède un second fondement, naturel en quelque sorte, celui d'une satisfaction continue du besoin des usagers. Si la satisfaction d'un besoin de la population est érigée en service public, c'est que la puissance publique considère que le besoin présente une importance sociale, économique, politique justifiant une gestion non aléatoire, c'est-à-dire exempt du coups, d'interruptions. Après tout, il n'est pas déraisonnable de considérer que l'usager et ses besoins constituent une justification déterminante de la création et de la gestion des services publics.

L'usager perçoit la continuité comme consubstantielle aux services publics et il considère que le service public faillit à sa mission lorsque, pour une raison ou pour une autre, son fonctionnement s'arrête. Si le service public, c'est l'eau au robinet, l'électricité à la prise, le bus en circulation, encore faut-il que l'eau arrive en permanence, que l'électricité soit toujours disponible et que le bus ne reste pas au dépôt. L'usager n'a pas besoin qu'on lui justifie la continuité du service public il en ressent presque physiquement la nécessité.

Enfin précisons que le besoin des usagers étant souvent du point de vue économique, illimité et changeait (nous y reviendrons dans le point qui suit) obligent la continuité des services publics. En effet, créer pour répondre aux besoins des usagers, les services publics doivent revêtir nature de l'objet de la raison de leur création, à savoir la continuité ; même si dans la mise en œuvre, cette continuité, suivant les services publics, exige ou n'exige pas la permanence dans le fonctionnement.

18 LACHAUME et autres, op.cit., p. 330.

### c) Valeur juridique du principe de continuité des services publics

La détermination de la valeur juridique du principe des services publics au-delà de son aspect théorique, présente un intérêt pratique. Soit ce principe possède une valeur constitutionnelle et il s'imposera au législateur et à l'administration, soit il constitue un principe général du droit au sens de la jurisprudence administrative et il ne lie pas le législateur.

La jurisprudence administrative : le principe de continuité entre dans le droit positif via la jurisprudence administrative française ce sont les juges qui se sont prononcés sur la valeur de ce principe compte tenu notamment que ce principe s'opposait au droit de grève, alors que celui-ci est consacré dans la constitution comme un droit reconnu à tout travailleur, une liberté fondamentale.

La jurisprudence constitutionnelle : le conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la valeur juridique du principe de continuité à propos de l'examen de la constitutionnalité d'une loi relative au droit de la grève à la radio et à la télévision. Dans sa décision du 25 Juillet 1979, il affirme que « la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle.<sup>19</sup>

En R.D. Congo, c'est l'article 39 de la constitution du 24/02/2006 telle que modifiée à ce jour qui consacre ce droit de grève mais laissant au législateur la possibilité d'en interdire ou restreindre l'exercice dans certains services publics jugés vitaux à la survie de la nation.<sup>20</sup>

### d) Conséquences juridiques du principe de continuité

Il faut se garder ici d'une tentation qui est celle consistant à passer en revue toutes les notions fondamentales du droit administratif tant il est vrai, en définitive que bien peu d'entre elles ne trouvent pas une justification directe dans ce principe. On s'aperçoit, en étudiant ces conséquences, qu'une institution ou notion du droit administratif, dont on percevait mal ou qui pouvait apparaître trop favorable à l'administratif, trouve une justification presque naturelle dans la nécessaire continuité des services publics et que le juge ou le législateur pensait à elle lorsqu'il forgeait telle ou telle notion fondamentale du droit public.

Les conséquences les plus brillantes qu'entraîne le principe de continuité des services publics peuvent se résumer comme suit :

- La continuité du service public et l'obligation d'agir du gestionnaire du service : le gestionnaire du service doit assurer le fonctionnement continu du service. Il doit en suite, prendre les mesures nécessaires pour que notamment en cas de grève que soit assuré un

19 LACHAUME J.F. et Autre, op.cit. P.334.

20 Art 39 de la constitution du 18.2.2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo.

service minimum. Enfin, le refus par l'organisme qui gère le service, de prendre les mesures permettant au service de fonctionner continuellement peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir pour illégalité.

- La continuité du service public et de statut des autorités et organismes gérant le service : l'effectivité de la démission est soumise à l'accord de l'autorité supérieur ou du représentant de l'état lorsqu'il s'agit d'une autorité décentralisée et, jusqu'à l'acceptation de sa démission et son remplacement le gestionnaire du service doit rester à son poste. Si l'on admet la compétence est un élément du statut de l'organisme qui gère le service, la continuité postule également qu'un gouvernement démissionnaire puisse expédier les affaires courantes en vue d'assurer la continuité nationale et de satisfaire aux nécessités de l'état. Il en sera de même en cas d'annulation des élections ; ici l'autorité irrégulièrement élue exerce ses fonctions jusqu'à l'élection du successeur.

On doit également rattacher au principe de continuité des services publics différentes techniques du droit administratif qui permettent d'assurer la continuité de l'action administrative lorsque le titulaire du pouvoir de décision est momentanément empêché ou absent, il s'agit de la suppléance, la délégation.

La continuité du service public et les moyens juridiques du service : dans l'organisation et la gestion des services publics, les autorités compétentes bénéficient de deux moyens juridiques classiques de l'action administrative : l'acte unilatéral et le contrat administratif.

La continuité du service public et les moyens humains du service plusieurs catégories de moyens humaines concourent directement au fonctionnement du service public et c'est de leur activité que dépend, en tout premier lieu le respect par un service donné, du principe de la continuité. Une distinction s'impose néanmoins, entre les agents proprement dits du service, c'est-à-dire, ceux qui, en permanence, en assurent la marche quotidienne et les collaborateurs qui ne sont, comme la jurisprudence les qualifie elle – même, que bénévoles et occasionnels s'agissant des agents du service, notions avec pertinence que la continuité justifie d'abord une adaptation des procédures de recrutement. C'est ensuite que s'expliquent les obligations de l'agent en cours de service comme par exemple l'interdiction de quitter son service sans autorisation préalable, ou l'obligation de résidence. Mais c'est surtout la grève des agents qui soulève le plus de difficultés au regard du respect de la continuité des services publics.

La continuité du service public et les moyens matériels du service : la continuité du service public explique également bon nombre des particularités par rapport au droit privé du régime juridique des moyens matériels des services publics, on peut penser à l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité du domaine public l'insaisissabilité des biens et des fonds des personnes publiques ; le caractère précaire et révocable des occupations même contractuelles du domaine public, l'impossibilité de conclure sur les dépendances du domaine public, ou sur celles du domaine privé susceptibles d'être incorporées dans le domaine public à bref délais, notamment celles affectées aux services publics, des conventions qui seraient incompatibles avec les nécessités du fonctionnement du service public, au premier rang desquelles on rencontre la continuité.

Toutefois, dans le domaine du régime des biens des organismes privés chargés de la gestion des services publics, le principe de continuité n'a pas la même valeur explicative puisque ces bien, compte tenu de la nature privée du gestionnaire, ne peuvent bénéficier de la protection de la domanialité publique et ne sont pas, en principe, à l'abri des voies d'exécution du droit privé.

Enfin, l'un des fleurons du régime protecteur des biens publics est l'intangibilité de l'ouvrage public, sans lequel bon nombre des services publics ne pouvaient fonctionner, y compris lorsque cet ouvrage public est irrégulièrement implanté.

## *II. LE PRINCIPE D'ADAPTATION DES SERVICES PUBLICS*

### 1. Notions

Adapter le service public c'est répercuter dans son organisation et dans son fonctionnement les variations et les évolutions affectant l'intérêt général et l'environnement juridique, économique et social dans lequel vit tout service public

Egalement connu sous le nom de principe de mutabilité ou de fonctionnement efficace,<sup>21</sup> le principe d'adaptation constante des services publics se définit par rapport au but de ces services publics, à savoir la satisfaction de l'intérêt général. D'abord cet intérêt général varie dans le temps : il est bien évident que des auteurs comme Duguit et Hauriou seraient aujourd'hui, les premiers surpris de voir que certains activités, qu'ils considéraient comme relevant de la seule initiative privée, voire selon eux, immorales ou pernicieuses, sont érigées en services publics (loisirs, développements touristiques réglementation des activités sportives etc.) et les juristes des années 2000 seraient probablement surpris, à leur tour ; des activités qui s'analyseront en des services publics dans les années 2050. Autrement dit, l'évolution de l'intérêt général dans le temps fait naître, vivre, mourir ; les services publics même si quelques fois les services publics persévèrent dans leur être et ont tendance à survivre aux besoins qui les avaient engendrés<sup>22</sup>

En second lieu, l'intérêt varie dans l'espace la désertification de nombreuses zones rurales, l'exode qu'elle engendre, justifient dans certains cas la suppression d'implantation locales des services publics et leur renforcement dans les zones urbaines qui, elles se développent au détriment des premières : une adaptation s'impose donc à cette fin.<sup>(3)</sup>

En R.D.C par exemple, toutes les universités et institutions d'enseignement supérieur étant implantées dans des villes ou zones urbano-rurales, les jeunes qui obtiennent leurs diplômes dans les milieux ruraux et contraints à se déplacer pour poursuivre les études universitaires ou supérieures, ne rentre presque pas en leurs milieux respectifs à la fin de leurs études. D'abord parce qu'en milieux ruraux, il n'y a presque pas des bonnes conditions de vie (pas de courant, pas d'eau, pas d'hôpitaux, ect.). Ensuite, les quelques universitaires qui

21 DE MICHEL, le Droit Administratif, Paris, 1978, p.99.

22 LACHAUME J.F et Autres, op.cit. P.365.

rentrent en milieux ruraux, sont, outre les mauvaises conditions de vie, mal rémunérés, l'Etat accordant plus d'avantages aux travailleurs de la ville (Kinshasa, Lubumbashi) qu'il croit confrontés au drame de transport et autres.

Enfin, à supposer que l'intérêt général soit constant dans le temps et dans l'espace, les règles juridiques, les techniques matérielles, financières, au moyen desquelles est assuré le fonctionnement des services publics évoluent également et chaque service public concerné doit s'y adapter en y adaptant ses propres moyens juridiques, humaines, matériels, etc.

L'adaptation constante du service public s'analyse donc en la nécessité de faire évoluer les services publics dans leur organisation et leur fonctionnement, de telle façon qu'à tout moment ils se rapprochent dans la satisfaction de l'intérêt général, d'une efficacité maximum dans le respect du droit en rigueur.

Ainsi présenté le principe d'adaptation constitue un toilettage constant des services publics justifier par la plus grande satisfaction des besoins l'usager. Mais il s'agit là d'une vision idyllique du principe car, vu du côté de l'usager, il entraîne un certain nombre d'effets pervers. En effet, ce sont les pouvoirs publics et les autorités administratives qui apprécient les exigences de l'intérêt général et évolution de celui-ci. Or, les adaptations auxquelles ils procèdent, au vu de ces exigences et de ces évolutions, ne s'avèrent pas toujours favorable à l'usager : suppression de certaines implantations de services publics, tendance à pouvoir rentabiliser certains d'entre eux, restrictions dans l'accès du public à ces services, etc.

Cette présentation générale du principe d'adaptation constante des services publics fournit l'occasion de l'interroger sur le degré d'autonomie de ce principe par rapport à celui de continuité. Le lien entre adaptation et continuité apparaît à bien des égards évident : on adapte le service public pour en assurer le fonctionnement continu. Par ailleurs les deux principes utilisent des techniques juridiques communes (par exemple le pouvoir de modification unilatérale ou de résiliation unilatérale de contrats administratifs, le recours à des agents non titulaires etc.

Néanmoins, le principe d'adaptation possède par rapport à la continuité une part importante d'autonomie. D'abord, lorsqu'au nom de l'adaptation, un service public est supprimé, on aura quelques difficultés à soutenir que c'est pour mieux en assurer la continuité. A ce sujet, la RDC offre quelques exemples au travers de son complexe législatif de 2008 qui a transformé en sociétés commerciales, établissements publics ou supprimer certains services publics.

Ensuite, le principe d'adaptation des services publics entraîne des modifications techniques dans l'organisation des services publics et la continuité du service public ne se trouve pas là systématiquement en cause, même si le recours à une technique plus performante dans l'organisation d'un service public constitue souvent un facteur important d'une meilleure continuité.

Enfin, le principe d'adaptation constitue une mise en harmonie permanente des règles juridiques d'organisation et de fonctionnement des services publics avec les nouveaux textes et, ici encore la continuité ne se trouve pas au centre du débat.

## 2. Les conséquences du principe d'adaptation constante à l'égard des usagers du service public

En étudiant ces conséquences, on se convainc aisément que l'adaptation des services publics, qui à priori apparaît comme un principe devant jouer en faveur des usagers, confère plus de prérogatives à l'administration et aux gestionnaires des services publics qu'il n'engendre de droits au profit des usagers.

Ces conséquences à l'égard des usagers sont de deux ordres, les premières analysent en des sujétions qu'ils doivent subir, les secondes constituent des droit dont ils peuvent réclamer.

### a) Les sujétions imposées à l'usager au nom de l'adaptation

- L'absence de droit acquis au maintien d'un service public : il appartient à l'administration d'apprécier constamment l'utilité d'un service public par rapport à la satisfaction de l'intérêt général. Cependant, ce pouvoir d'adaptation – suppression ne vaut qu'autant que le service public n'est pas obligatoire pour l'administration, c'est-à-dire qu'il ne lui est pas imposé par l'acte de valeur juridique supérieure à ceux qu'elle est en mesure d'édicter elle-même
- L'absence de droit acquis au maintien d'un régime juridique donné du service public : l'administration est dans les limites de leur compétence, les gestionnaires du service public sont en droit à tout moment et de façon unilateral, de modifier , en respectant bien sur le parallélisme des compétences et des formes, le régime juridique ( condition d'accès, horaires d'ouverture, structure de la prestation, tarif, etc.) d'un service public, ne serait –ce que pour assurer le meilleur accueil possible des usagers.
- L'obligation de participer à l'adaptation du service dans le fonctionnement concret et quotidien du service, l'usager est susceptible d'être, à la demande de l'organisme gestionnaire du service public, sollicité pour prêter son concours à une adaptation matérielle du service public et ce en vue d'en améliorer le fonctionnement. Si une mesure d'adaptation ou le refus d'en prendre une, cause un dommage à l'usager, et qu'aucune faute ne soit imputable à l'administration, ce dommage n'est réparé que dans la mesure où il présente un caractère anormal et spécial et surtout, n'est prise en considération, dans le calcul de l'indemnisation, que la partie du préjudice revêtant un caractère anormal.<sup>23</sup>

### b) Les droits reconnus à l'usager

- Le droit au fonctionnement normal
- Le droit au fonctionnement juridiquement régulier

### c) Les conséquences de l'adaptation constante à l'égard de l'administration et du gestionnaire du service public

<sup>23</sup> LACHAUME, J.F. et Autres., op.cit., p. 373.

Ces conséquences constituent souvent la contrepartie des droits et obligations reconnus et imposés aux usagers des services publics. Elles s'analysent en des prérogatives dont disposent l'administration et le gestionnaire du service public ou en des obligations.

d) Les prérogatives

- Les conséquences de l'adaptation à l'égard des agents du service public : lorsque le service public est de nature administrative qu'il est géré par une personne publique, la grande majorité de ses agents sont juridiquement des fonctionnaires soumis au statut de la fonction publique de l'état. Mais, lorsqu'il s'agit d'un service public industriel et commercial, qu'il soit géré par une personne publique ou par une personne privée, ses agents sont, sauf disposition législatives contraires et abstraction faite du directeur et du comptable public, individuellement unis au service par un lien contractuel de droit privé.
- Les conséquences de l'adaptation à l'égard de l'organisme gestionnaire effectif du service public : tout service public relève, en premier et dernier ressort, d'une personne publique. Cette dernière dispose de la possibilité d'en confier la gestion effective, soit unilatéralement, soit par voie de contrat, à une personne privée. En agissant ainsi, la personne publique n'abandonne pas, pour autant, le droit permanent de s'assurer que le service public fonctionne conformément aux exigences de l'intérêt général et d'imposer, le cas échéant, au gestionnaire les adaptations nécessaires. Ainsi, la personne publique dispose d'un pouvoir de contrôle, la direction et même de sanction.

e) Les obligations

- Les autorités compétentes ne peuvent jamais renoncer pour l'avenir, à créer ou supprimer un service public.
- Lorsque le service public existe, l'administration et ou l'organisme gestionnaire du service public permettant d'assurer un accès normal de l'usager au service public et ne sauraient adapter le service public de telle façon que soit compromis cet accès normal.
- Ils doivent prendre les mesures juridiques nécessaires qu'impose l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement du service aux changements intervenus dans les circonstances de droit et de fait.
- Lorsque la gestion du service public est confiée par une personne publique à une personne privée ou un établissement public, par contrat, cette personne publique doit prendre à l'égard du gestionnaire, les mesures qu'impose l'adaptation constante du service public aux exigences de l'intérêt général.

L'administration et ou le gestionnaire peuvent, dans les limites de leur compétence, modifier des règles d'organisation et de fonctionnement du service public, mais cette modification doit intervenir sans effet rétroactif.

- Ces obligations se combinent avec une obligation plus générale qui exige que les mesures que l'administration et les gestionnaires du service public sont amenés à prendre

pour assurer l'adaptation des services publics soient justifiées par l'intérêt général et conforme aux exigences de la légalité.

Au regard de ce qui précède, le principe d'adaptation des services publics se présente comme une sorte de mécanisme régulateur permettant d'assurer une adéquation permanente entre le fonctionnement des services publics et la satisfaction de l'intérêt général. Il est conçu pour que tout aille pour le mieux au royaume des services publics. L'usager y trouve assez souvent son compte dans l'application de ce principe qui assure une amélioration qualitative et quantitative de la prestation fournie. L'administration et le gestionnaire du service n'hésitent pas à invoquer le principe de l'adaptation constante dans un sens qui n'est pas toujours favorable à l'usager : suppression d'implantation ou des certaines parties du service public, réduction des effectifs d'agents limitent les possibilités d'accès au service, tendance à vouloir le rentabiliser, sans que cela soit toujours bien perçu par l'opinion publique faute souvent d'une explication claire et préalable. La RDC a connu tous ces problèmes avec le départ volontaire de la GCM. Il y a lieu de réciter aussi le complexe législatif de 2008 qui, pour rendre les services publics congolais émergents, en a transformé certaines en sociétés commerciales (la GCM, la SNCC, la SNEL, REGIDESO, etc.) ; en a transformé en Etablissement public (RTNC, INSS, INPP, OVD, etc.) ou en apurement et simplement supprimé<sup>(1)</sup>

Indépendamment des mécanismes juridiques ci – dessus décrits, les autorités politiques et administratives prennent elles – mêmes, au titre de la politique qu'elles entendent conduire, l'initiation d'une adaptation, concrète en quelque sorte, des services publics. On notera, à cet égard, que l'administration a quelque fois usé et abusé de ce pouvoir d'adaptation – suppression. La fermeture de troisième cycle dans presque toutes les universités de la RDC (à l'exception de l'UNILU, l'UNIKIN et l'UNIKIS) en est un exemple éloquent.

### *III. LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DEVANT LES SERVICES PUBLICS*

#### 1. REGLE

Corollaire du principe d'égalité devant la loi en général inscrit dans la déclaration de 1789 en son article 6, le principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics est un principe de valeur constitutionnelle. Il est en même temps un principe général du droit consacré par la jurisprudence administrative indépendamment de toute disposition textuelle. En son application, il ne doit y avoir des discriminations entre administrés pour le bénéfice de services publics en raison de l'origine, la race, l'opinion, la religion, la culture, l'ethnie, etc. Tout citoyen doit ainsi en bénéficier dès lors qu'il remplit les conditions générales et impersonnelles fixées par la loi ou les règlements.

Les usagers du service public qui se trouvent dans une situation comparable doivent être traités dans des conditions égales. Précisons, toutefois, que les usagers du service public peuvent se trouver à l'égard de celui-ci dans deux situations différentes :

- Il peut s'agir d'une situation objective, statutaire et réglementaire ne comportant pas d'éléments contractuels. Tel est le cas des usagers du service d'enseignement.
- Mais de plus en plus se multiplient les services dans lesquels le lien entre l'usager et le service est un lien contractuel. Il en est ainsi notamment dans les services fournissant des prestations de caractère économique.

## 2. IMPLICATIONS DU PRINCIPE D'EGALITE

Le principe d'égalité entraîne :

- Aucun particulier ne peut être privé des prestations du service s'il remplit les conditions requises pour en bénéficier.
- Les tarifs préférentiels pour les prestations payantes du service sont interdits dès lors que les usagers se trouvent dans des conditions identiques.
- L'accès possible de tous les citoyens aux charges et emplois publics à condition, toutefois, de remplir les exigences liées à la capacité, à l'âge, et à la nationalité, telles que prévues par le droit positif en vigueur.
- L'égalité devant les charges du service public notamment les impôts au sens financier et l'impôt du sang au sens du service militaire.

## 3. COROLLAIRES DU PRINCIPE D'EGALITE

### a) Le principe de neutralité du service public

Il n'est pas habituellement étudié au nombre des services qui régissent le fonctionnement des services publics. Pris dans son acception courante, rester neutre, ce n'est pas prendre parti, ne pas s'engager d'un côté ou de l'autre, ce qui ne va pas au-delà de l'égalité.<sup>24</sup> Mais, il implique obligation de réserve et le principe de tolérance.

### b) Le principe de laïcité

Selon la formule jurisprudentielle, la laïcité est un élément de la neutralité des services publics<sup>25</sup> qui est un corollaire du principe d'égalité. Cela implique et impose le respect des différences de situation appréciables : si elles sont prises en considération, c'est de façon que des situations différentes soient réglées de façon différente. Et non en vue de réduire ou effacer telles ou telles de ces différences, par le moyen de ce qui, sous d'autres cieux, est depuis longtemps pratiqué sous le nom de « discrimination positive », se traduisant par l'octroi d'un traitement de faveur à ceux qu'on estime défavorisés.

24 CARBAJO, J., op. cit., p. 48.

25 CHAPUS, R., op. cit., p.609.

### c) Du faux principe de la gratuité des services publics

Le faux principe de gratuité du service public ne peut être assurément comme un principe commun à l'ensemble des services publics. La gratuité n'est pas un principe général du droit. Il suffirait pour s'en convaincre, si besoin était, de se référer aux services publics industriels et commerciaux qui se caractérisent entre autres éléments, justement par le fait qu'ils tirent l'essentiel de leurs ressources du prix payé par les usagers en contrepartie du service rendu.

La jouissance ou le bénéfice du service public peut être payant ou gratuit ; ainsi, les dispositions législatives ou constitutionnelles peuvent imposer ou exclure cette gratuité, de façon plus ou moins absolue. En République Démocratique du Congo, comme ailleurs, le bénéfice des services publics administratifs chargés notamment de procurer la paix et la sécurité se fait à tous égards sans contrepartie. Il en est de même de l'article 43, in fine : « *l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics* ».

Cependant, il sied de préciser que cette disposition n'est pas encore entrée entièrement en vigueur, seuls les élèves des degrés élémentaire et moyen semblent en jouir à ce jour.

D'une façon générale, la gratuité n'est certainement pas au nombre des lois du service public, voilà pourquoi Joël Carbajo le qualifie de faux principe, car il n'est pas applicable à tous les services publics<sup>26</sup>. L'existence d'un principe général de gratuité est évidemment exclue par celle des services publics industriels et commerciaux et celle des services concédés.

## C. AUTOPSIE DU RESPECT DES PRINCIPES CLASSIQUES

Il faut d'emblée relever que la plupart des Congolais ignoreraient qu'un service public doit, pour son fonctionnement, se soumettre aux principes ou lois de Roland.

26 CARBAJO, J., op. cit. P.33.

### *I. DE LA CONNAISSANCE DU PRINCIPE DE MUTABILITE*

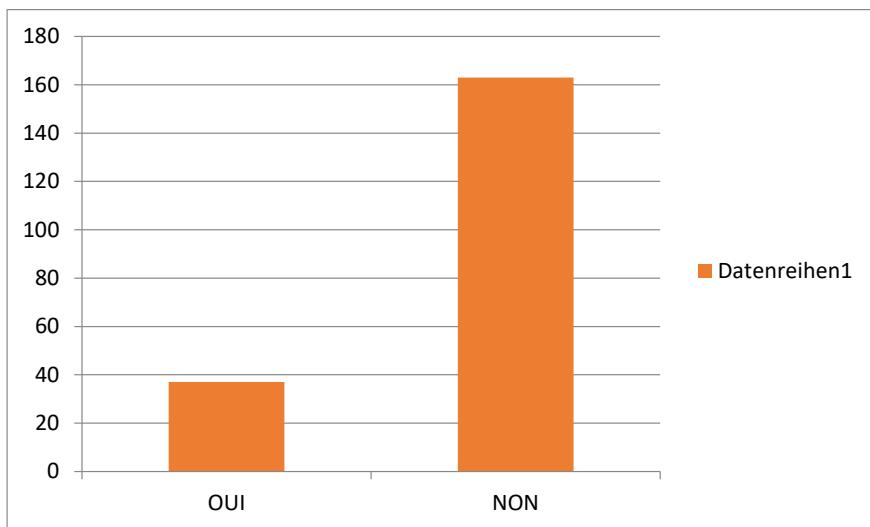


Fig. 03. Savez-vous qu'une fois créé, le service public doit fonctionner en s'adaptant à nos besoins changeants et aux exigences de l'intérêt général ?

En ce qui concerne le Principe de mutabilité, seule une minorité de congolais, soit 18%, en ont une connaissance exacte, comme le démontrent fort bien les résultats de notre enquête par et travers la figure ci-dessus.

### *II. DE LA CONNAISSANCE DU PRINCIPE DE CONTINUITE*

Les congolais savent-ils qu'une fois créé le service public doit fonctionner sans arrêter ? La figure ci-contre démontre s'ils en ont connaissance exacte et à quelle proportion.

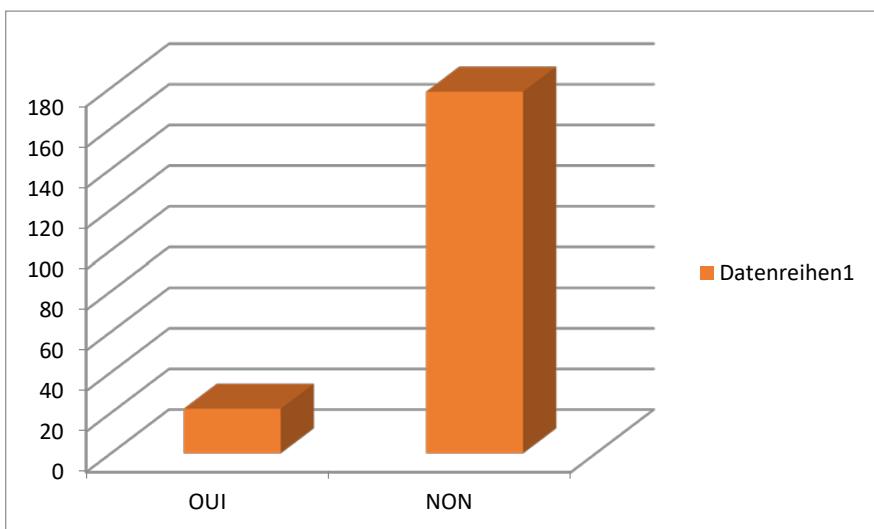


Fig. 04. Savez-vous qu'un service public doit fonctionner continuellement c'est-à-dire sans arrêter ?

Sur une proportion de 100% des congolais enquêtés, 11% seulement ont la connaissance exacte du principe de continuité du service public. Dans un pareil contexte d'ignorance quasi généralisée, comment peut-on envisager une quelconque revendication en vue d'une bonne gestion de services publics ?

### *III. DE L'APPLICATION DU PRINCIPE D'EGALITE EN RD CONGO*

En République Démocratique du Congo, le principe est consacré par les articles 11 à 13 de la constitution du 18/02/2006. En leur application, il ne doit pas y avoir des discriminations entre congolais pour le bénéfice de services publics en raison de l'origine, la race, l'opinion, la religion, la culture, l'ethnie, etc.

La République Démocratique du Congo, répondant aux signes de temps, a fait un pas remarquable en ce domaine avec la notion de la parité Homme – Femme. En effet, contrairement aux autres Etats, la parité au sens congolais est l'objectif de représentation homme-femme au sein des institutions du pays.<sup>27</sup> Partant de cette innovation, la République Démocratique du Congo est appelée à favoriser l'accès des femmes, à l'égalité avec les hommes, aux mandats électoraux et fonctions électives. En tant que corollaire du principe d'égalité, la neutralité du service public interdit également qu'il soit assuré de façon différenciée en

27 Préambule de la constitution du 18.2.2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo.

fonction des convictions politiques ou religieuses de son personnel ou de celles des usagers du service.

#### *IV. DISCOURS JURIDIQUE ET PRATIQUE SOCIALE*

L'analyse critique telle que présentée ci-haut, laisse convaincre qu'il y a un grand écart entre les principes et la pratique. En effet, en droit, les principes sont dotés d'une grande importance. Mais s'en limiter aux énoncés théoriques, reviendrait à enlever au service public la fonction sociale qu'ils sont appelés à remplir dans une société moderne, c'est à dire divisée et hiérarchisée comme la République Démocratique du Congo; d'où il est fondé d'analyser les relations entre le discours juridique et la pratique sociale.

Les principes qui régissent les services publics sont tellement entourés d'idéologie d'intérêt général et d'égalité que certains auteurs défendent l'idée que le service public n'existe pas, en tout cas, pas comme il se réclame dans le langage juridique, en République Démocratique du Congo.

Si dans les pays comme la France, la bureaucratie, la lutte des classes et l'interventionnisme étatique constituent les principaux facteurs de la dérive ou de l'éloignement du service public de ce qu'il devrait être, il convient de souligner qu'en République Démocratique du Congo en raison du sous-développement économique, de la corruption, de l'absence d'un pouvoir étatique institutionnalisé, il y a distanciation par rapport à la réalité ou mieux leur inexistence :

- *Neutralité* : le principe de neutralité sur lequel se fonde le service public est bafoué. C'est ainsi que la Radiotélévision Nationale Congolaise manifeste une grande partialité : non seulement l'opposition n'y a pas accès, mais encore il est utilisé par la majorité présidentielle pour combattre la première. Il devient un instrument de lutte pour conserver le pouvoir.

Dans le même ordre d'idées, les agents administratifs et militaires manifestent publiquement leur engagement politique en faveur de l'opposition et surtout de la mouvance présidentielle. Nombre de pratiques le montrent : marches et déclarations publiques, port d'effigie des leaders politiques dont on se sent idéologiquement proche, etc.

- *Egalité* : de même que le principe précédent, l'égalité n'est nullement observée : certains quartiers des *villes* congolaises ou endroits sont privés d'eau et d'électricité, alors que d'autres en sont fournies sans cesse et abondamment ; la Regideso et la Société Nationale d'électricité excluent les premiers au profit des derniers. Les écoles et universités d'Etat sont devenues aussi payantes que les institutions sœurs du secteur privé : elles pratiquent des tarifs très élevés (en monnaie étrangère) qu'elles excluent du même coup les candidats relevant des catégories sociales modestes ou populaires.
- *Continuité* : comme les deux premiers principes, la continuité des services de l'Etat n'est pas assurée. Outre les absences au bureau des agents, il convient d'ajouter « *l'institutionnalisation et la généralisation* » de la pratique de la rupture des services administratifs. Ainsi, pour des raisons politiques et sociales (grève), il ne se passe pas trois mois

sans qu'une école ou université ne soit fermée à la suite d'un acte administratif unilatéral dû aux autorités centrales, avant 1997. Ce qui prolonge de 2 à 3 ans, la scolarité des étudiants qui, au lieu de mettre 5 ans, pour l'obtention de grade de licencié, font souvent 8 ans.

Faute de médicaments ou d'instruments médicaux, les divers services hospitaliers et les salles d'opération restent généralement fermés. Pour revenir à la distribution d'eau et d'électricité, des coupures intempestives interviennent souvent et irrégulièrement ; moins sont des notifications préalables.

Enfin, faute encore de salaire (traitement), les agents administratifs ne sont guère motivés : si, on n'est pas sûr de trouver un revenu parallèle au travail (prébende, concussion, corruption), on ne s'y rend pas.

#### *V. TABLEAU-SYNTHESE DES REACTIONS DE LA POPULATION SUR LE RESPECT DES LOIS DE ROLLAND*

Niveau d'études Questions-réponses	A4		A2		G3		L2	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Savez-vous ce que c'est qu'un service public ?	7(14%)	43(86%)	6	44	13	37	17	33
Savez-vous pourquoi crée-t-on un service public ?	3	47	2	48	4	46	6	44
Savez-vous qui est habilité à créer un service public ?	3	47	7	43	10	40	20	30
Savez-vous qu'un service public une fois créé doit fonctionner continuellement ?	4	46	3	47	6	44	9	41
Savez-vous qu'un service public doit d'adapter à nos besoins mouvants ?	7	43	5	45	11	39	13	37
Savez-vous qu'un service public doit fonctionner de façon neutre et laïque ?	1	49	2	48	6	44	20	30
Savez-vous qu'un service public doit fonctionner sans discrimination ?	12	38	6	44	27	23	33	17
Savez-vous que la population peut revendiquer chaque fois qu'un service public n'atteint pas sa mission ?	11	39	20	30	26	24	30	20

#### COMMENTAIRE DU TABLEAU

*1. De la connaissance du service public*

De ce tableau, il ressort que 21% d'intellectuels ont la connaissance précise du concept service public. Rappelons que les juristes et les gens des sciences sociales n'ont pas été soumis à cette enquête pour la simple raison qu'ils ont les cours de Droit administratif ou des Grands services publics de l'Etat dans lesquels ils étudient la notion de services publics. Sur cette proportion, 17 licenciés sur cinquante connaissent correctement le concept service public.

*2. Connaissance du but de la création du service public*

8% savent pourquoi on crée un service public contre 92% qui ne connaissent du tout pas, la proportion des licenciés est toujours élevée. 06 contre 04 des gradués.

*3. Connaissance du créateur des services publics.*

20% ont la connaissance de l'institution habilitée à créer en principe un service public avec une proportion de 20 licenciés contre 10 gradués.

*4. Connaissance des Principes fondamentaux.*

Il faut d'emblée relever que c'est ici que le pourcentage est le moins élevé, la plupart des intellectuels ne connaissant pas qu'un service public doit pour son fonctionnement se soumettre aux principes ou lois de Roland : à savoir :

- Le Principe de continuité avec une connaissance d'acte de 11%
- Le principe d'adaptation : 18%
- La laïcité et la neutralité : 14,5%

Toutes propositions maintenues, presque tous évoquent des cas de services publics qui interrompent presque méchamment et sans respect des droits des administrés les diverses prestations de leurs services. Parfois, même sans aucune explications moins encore des excuses leur causant ainsi nombreux dommages dont ils sont loin de réparer.

*5. Droits de revendication*

43,5% des enquêtés ont reconnu qu'ils ont le droit de revendiquer par et à travers le parlement chaque fois qu'un service public ne fonctionne pas bien. Mais beaucoup ont émis des réserves liées à la crainte de la répression sauvage et indigne contre ceux qui ont souvent eu le courage de réclamer.

Somme toute, il y a lieu de relever qu'au-delà de l'analphabétisme qui plonge la majeure partie de la population dans l'ignorance, force est de constater que même certains intellectuels n'ont toujours pas bonne connaissance de la notion des services publics.

## **CONCLUSION**

Pour la meilleure appréhension de notre objet d'étude, et pour le besoin de la cause, trois temps forts ont rendu compte de cette réalité, de l'évolution de la conception sur le service public rendant impossible, pour les uns, et difficile, pour les autres, la définition du service public. Force est de constater que deux sens éclairent la notion. En effet, dans son sens matériel l'accent est mis sur l'activité alors que dans le sens organique, c'est l'organisme.

Mais, dans tous les deux cas, la satisfaction de l'intérêt général s'en trouve être le dénominateur commun et, donc, le but ultime de la création de tout service public.

Sur ce fond, un débat relatif au fonctionnement des services publics a constitué le second temps fort ; parce qu'il ne convient pas seulement d'organiser, il faut donc faire fonctionner. Cette nouvelle ébauche appelle des principes devant aider le service public à atteindre ses objectifs. La continuité, la mutabilité et l'égalité avec tout ce qu'ils entraînent comme conséquences sont de l'essence même du service public.

Enfin, le troisième temps fort a diagnostiqué le respect des lois de Louis Rolland. A ce sujet, il a été constaté avec beaucoup d'amertumes que ces principes ne sont souvent ni connus, ni mieux appliqués moins encore respectés.

## BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

1. CARBAJO, J., Droit des services publics, Mémentos, Paris, 1990.
2. CHAPUS, R., Droit administratif général, T1, Paris, 2001
3. CHEVALLIER, J., L'intérêt général dans l'administration Française, Paris, 1975.
4. CORNU, G., Vocabulaire juridique, 7<sup>e</sup> éd., Paris, 2005.
5. DE LAUBADERE, A., VENEZIA, JC, et GAUDENET, Y, Manuel de Droit administratif, 16<sup>e</sup> éd., Paris, 1999.
6. GUILLIEN, R. et VINCENT J., Lexique des termes juridiques, 15<sup>eme</sup> éd., Paris, 2005.
7. KABANGE NTABALA CLEMENT, Grands services publics et entreprises publiques en droit congolais, études monographiques, UNIKIN, Kinshasa 1998.
8. KALALA ILUNGA MULUMBA MATTHIAS, Aspects et mécanismes juridiques de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en R.D. Congo, Mémoire de DEA, UNILU, 2015, inédit.
9. LINOTTE, D., Recherche sur la notion d'intérêt général en Droit Administratif Français, thèse, Bordeaux I, 1975.
10. PEISER, G., Droit administratif, les actes administratifs, organisation administrative, la juridiction administrative, contentieux administratifs, 25<sup>e</sup> éd., Mémentos, Paris, 2011.
11. SEILLER B., Droit administratif. Les sources et juges, Paris, 2010.
12. VUNDUAWE TE PEMEKO, F., Traité de droit administratif, Bruxelles, 2007.

## Impressum

**KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d’Etudes Juridiques**

**Herausgeber:** Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin

**Schriftleitung:** RA Prof. Dr. Hartmut Hamann, Falkertstraße 82, D-70193 Stuttgart  
Telefon: +49 (0) 711 120950-30 | Fax : +49 (0) 711 120950-50  
Mail: hamann@hamann-legal.de

**Erscheinungsweise:** 4 Ausgaben pro Jahr

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG – Waldseestr. 3-5 –  
D-76530 Baden-Baden. Telefon +49 – 7221 – 2104-0 / Fax 49 – 7221 – 2104-27  
E-Mail: nomos@nomos.de

**Anzeigen:** sales friendly Verlagsdienstleistungen – Inh. Frau Bettina Roos – Pfaffenweg 15 – D-53227 Bonn Telefon +49 – 228 – 97898-0 / Fax +49 – 228 – 97898-20  
E-Mail: roos@sales-friendly.de

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 2363-6262



**Nomos**