



Responsabilité juridique des intervenants dans la chaîne de paie des fonctionnaires en République démocratique du Congo : articulation entre l'obligation salariale de l'État et l'exécution bancaire par la TMB à Mwene-Ditu

ILUNGA BINENE Lucien¹, KASOMBO BUKASA Rosia², MOSEMA AMBASU³

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.21036447>

Résumé

La bancarisation de la paie des fonctionnaires en République démocratique du Congo a été instaurée comme un mécanisme de modernisation de l'administration publique, visant à renforcer la transparence, la sécurité et la régularité du paiement des rémunérations des agents de l'État. Cette réforme s'inscrit dans un contexte où le droit au travail et à une rémunération équitable est consacré tant par la Constitution que par les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits sociaux⁴.

Cependant, la mise en œuvre de ce système fait intervenir plusieurs acteurs dans la chaîne de paiement, notamment l'État, l'institution bancaire, les services de paiement mobile ainsi que divers relais de proximité. Cette multiplicité d'intervenants soulève des difficultés quant à l'identification du responsable en cas de retard, d'irrégularité ou de défaut de paiement du salaire⁵.

Le présent article analyse les rapports juridiques qui se développent entre ces différents intervenants à travers l'étude du système de paie des fonctionnaires assuré par la Trust Merchant Bank (TMB) à Mwene-Ditu. L'objectif est d'examiner l'articulation entre l'obligation salariale originaire de l'État et son exécution technique par les opérateurs chargés du paiement effectif des rémunérations.

¹ Apprenant régulièrement inscrit aux études de troisième cycle à l'Université de Kisangani et Chef de Travaux à l'Université de Mwene-Ditu

² Assistante à l'Université de Mwene-Ditu

³ Professeur à l'Université de Kisangani

⁴ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal officiel de la République démocratique du Congo, 47e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, Journal officiel de la République démocratique du Congo, 52e année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011, art. 36 ; Organisation internationale du Travail, adoptée le 1er juillet 1949.

⁵ N. MAGGI-GERMAIN, *Le salaire*, Paris, IRES, 2004, p. 15

L'étude repose sur une analyse des normes congolaises relatives au statut des agents publics et aux systèmes de paiement⁶, éclairée par la théorie de la relativité des contrats⁷ ainsi que par les enseignements de l'arrêt Besse rendu par la Cour de cassation française le 12 juillet 1991⁸. Cette approche permet de démontrer que le fonctionnaire demeure titulaire d'une créance salariale de nature statutaire à l'égard de l'État, sans être nécessairement partie aux conventions techniques organisant les relations entre la banque et les relais de paiement.

L'analyse met en évidence que l'État conserve sa qualité de débiteur principal du salaire malgré l'externalisation technique des opérations de paiement. En revanche, l'institution financière et les relais de proximité peuvent voir leur responsabilité engagée au regard des obligations qui leur incombent en matière de diligence, de sécurité des opérations, d'identification du bénéficiaire et de traçabilité des paiements.

Sur le plan empirique, la recherche s'appuie sur une enquête de terrain réalisée à Mwene-Ditu entre le 12 février et le 28 mars 2026. La population étudiée est composée de 140 personnes, dont 120 agents publics bénéficiaires du salaire et 20 agents Pepele Mobile intervenant dans la chaîne de paie. En raison de l'absence de données exhaustives sur les bénéficiaires du système et des contraintes liées à la confidentialité des informations bancaires, un échantillonnage non probabiliste raisonné a été retenu. Les enquêtés ont été sélectionnés en fonction de leur participation effective au processus de paiement et les données ont été recueillies au moyen d'un questionnaire administré en présentiel.

Les résultats de l'enquête révèlent que l'insuffisante formalisation du paiement final favorise une dilution des responsabilités et fragilise l'effectivité des recours ouverts au fonctionnaire en cas de difficulté. Il en résulte que la sécurisation juridique de la chaîne de paie exige non seulement la réaffirmation de la responsabilité salariale première de l'État, mais également une clarification du régime juridique applicable aux intervenants techniques ainsi qu'un renforcement des mécanismes de preuve, de traçabilité et de contrôle des opérations de paiement.

Mots-clés

Fonction publique ; salaire ; responsabilité juridique ; chaîne de paie ; relativité des contrats ; preuve du paiement ; systèmes de paiement ; République démocratique du Congo.

1. Introduction

Le salaire du fonctionnaire ne constitue pas seulement la contrepartie pécuniaire du service rendu à l'État ; il représente également une garantie statutaire, sociale et institutionnelle attachée à la continuité du service public. En droit congolais, cette protection s'inscrit à la fois dans l'ordre constitutionnel, qui garantit à toute personne le droit au travail et à une rémunération équitable et satisfaisante, et dans le statut des agents publics, qui définit la rémunération comme la contrepartie pécuniaire du travail fourni, comprenant le salaire de base ainsi que, le cas échéant, les primes et indemnités, payées mensuellement à terme échu⁹.

⁶ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État ; Loi n° 18/019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres.

⁷ G. JEULAND, *Les relations juridiques triangulaires*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 45-60.

⁸ Cass., Ass. plén., 12 juillet 1991, n° 90-13.602, Arrêt Besse.

⁹ loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 *op.cit.*, art. 3, point 22, art. 46 et art. 89.

Dans cette perspective, la bancarisation de la paie des fonctionnaires a été présentée comme un instrument de modernisation administrative, de transparence dans la circulation des fonds publics et de sécurisation du paiement, en lien avec l'évolution du cadre juridique des systèmes de paiement et des instruments financiers en République démocratique du Congo¹⁰.

Toutefois, la rationalité normative de cette réforme se heurte, dans la pratique, à la complexité croissante de la chaîne de paie. Entre l'État, débiteur originaire du salaire, la banque chargée de l'exécution technique, les services de paiement mobile et les relais de proximité, la figure du véritable responsable tend à se brouiller.

Le fonctionnaire perçoit souvent le paiement par l'intermédiaire d'un acteur visible qui n'est pas nécessairement celui sur lequel repose juridiquement l'obligation salariale. Cette dissociation entre le débiteur juridique et le payeur apparent fragilise l'imputation des responsabilités lorsque surviennent des retards, des paiements incomplets, des erreurs d'identification du bénéficiaire ou des difficultés probatoires.

Les données empiriques recueillies par l'auteur à Mwene-Ditu illustrent cette situation : 80,8 % des agents identifient l'agent Pepee Mobile comme payeur direct, 93,3 % déclarent subir des retards fréquents ou permanents, et 100 % affirment ne recevoir aucune preuve physique du paiement. Ces constats révèlent que l'enjeu n'est pas seulement technique ; il est également juridique, dans la mesure où la lisibilité de la responsabilité conditionne l'effectivité du droit au salaire et des recours qui s'y attachent.

La littérature juridique pertinente éclaire partiellement cette difficulté, mais de manière souvent segmentée. Les travaux relatifs au droit de la fonction publique insistent sur la nature statutaire de la relation entre l'État et l'agent public, tandis que ceux consacrés à la protection du salaire mettent l'accent sur la régularité, la sécurité et la libre disposition de la rémunération.

D'autres analyses, plus récentes, portent sur l'encadrement juridique du paiement mobile, sur la preuve des opérations électroniques et sur la surveillance des systèmes de paiement par la banque centrale. Enfin, la doctrine civiliste relative à l'effet relatif des conventions et aux groupes de contrats montre que l'exécution d'une obligation par un tiers n'engendre pas nécessairement un lien contractuel direct avec le bénéficiaire final.

En revanche, ces différents champs sont rarement articulés dans une réflexion unifiée sur la chaîne de paie des agents publics, envisagée comme un ensemble de rapports statutaires, conventionnels et techniques dont les chevauchements rendent incertaine la détermination du régime de responsabilité applicable¹¹.

C'est dans cet intervalle doctrinal que s'inscrit la présente étude. Elle part du constat que la bancarisation de la paie, si elle améliore en principe la traçabilité des flux, ne résout pas à elle seule la question de la responsabilité juridique au dernier maillon de l'exécution. Dès lors, la problématique peut être formulée de la manière suivante : *comment articuler l'obligation salariale originaire de l'État avec l'exécution bancaire de la paie par la TMB à Mwene-Ditu, sans diluer la responsabilité due au fonctionnaire créancier du salaire ?*

Cette question appelle une analyse plus fine de la situation du fonctionnaire à l'égard des différents intervenants. Celui-ci demeure créancier du salaire à l'égard de l'État,

¹⁰ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 1er, art. 3, points 5 et 26, art. 4, art. 40 et art. 41.

¹¹ M. Bacache-Gibeili, *La relativité des conventions et les groupes de contrats*, thèse, Paris II, 1994, LGDJ, 1996.

mais il n'est pas nécessairement partie aux conventions techniques qui organisent l'intervention de la banque et des relais de proximité.

L'intérêt de la théorie de la relativité des contrats, confortée par l'arrêt *Besse* du 12 juillet 1991, est précisément de rappeler que la participation à l'exécution d'une obligation ne suffit pas, en elle-même, à créer un lien contractuel direct avec le bénéficiaire final¹².

Le présent article a ainsi pour objectif de déterminer le régime juridique de responsabilité applicable aux différents intervenants de la chaîne de paie des fonctionnaires, en distinguant la dette salariale publique de ses modalités d'exécution bancaire et para-bancaire.

Pour ce faire, l'étude mobilise une méthode principalement dogmatique, fondée sur l'analyse des normes constitutionnelles, statutaires et financières applicables ; une approche exégétique et herméneutique, destinée à préciser la portée des obligations respectives de l'État, de la banque et des relais ; ainsi qu'un apport empirique, tiré des données recueillies sur le terrain à Mwene-Ditu.

L'exploitation combinée de ces matériaux permet de confronter le droit positif aux réalités pratiques de la paie bancarisée et d'évaluer dans quelle mesure la dispersion des opérations s'accompagne, ou non, d'une dispersion juridiquement admissible des responsabilités¹³.

Dans cette perspective, l'étude examinera d'abord le cadre juridique et théorique de l'obligation salariale du fonctionnaire et de son exécution externalisée, afin de montrer que la bancarisation du paiement n'emporte pas, par elle-même, transfert de la dette salariale.

Elle analysera ensuite la responsabilité concrète des intervenants dans la chaîne de paie à la lumière du cas de Mwene-Ditu, en mettant en évidence les points de rupture probatoire et les zones de dilution de responsabilité. Enfin, elle proposera des mécanismes de sécurisation juridique aptes à renforcer la traçabilité des opérations, la formalisation du paiement final et l'effectivité des recours ouverts au fonctionnaire.

2. Développement

La sécurisation juridique du salaire des fonctionnaires dans un contexte de bancarisation de la paie soulève une difficulté centrale : si l'État demeure le débiteur originaire de l'obligation salariale, l'exécution concrète du paiement fait désormais intervenir une pluralité d'acteurs dont les rôles respectifs ne sont pas toujours clairement identifiés.

Cette dissociation entre la source statutaire du droit au salaire et les mécanismes techniques de son versement appelle une analyse rigoureuse des fondements normatifs du paiement, de la qualification des rapports entre les intervenants et des conséquences juridiques attachées aux dysfonctionnements observés dans la pratique.

Dans cette perspective, le développement s'attachera, d'une part, à préciser les fondements juridiques du salaire du fonctionnaire et de son paiement bancarisé, d'autre part, à déterminer la nature des rapports existant entre l'État, l'institution financière, les relais de proximité et le fonctionnaire bénéficiaire, avant d'examiner les défaillances concrètes relevées à Mwene-Ditu ainsi que les mécanismes susceptibles de renforcer la sécurisation juridique de la chaîne de paie.

¹² Cass., Ass. plén., 12 juill. 1991, n° 90-13.602, *Besse*, *op.cit.*

¹³ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 10, art. 21, art. 86 et art. 108 ; loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op.cit.*, art. 54, art. 63, art. 94, art. 98, art. 107 et art. 112.

4.1. Les fondements juridiques du salaire du fonctionnaire et de son paiement bancarisé

4.1.1. Le salaire du fonctionnaire comme créance statutaire à la charge de l'État

Le salaire du fonctionnaire ne peut être appréhendé selon les seules catégories du droit privé du travail. En droit public congolais, il constitue avant tout une créance statutaire, c'est-à-dire un droit pécuniaire qui trouve sa source dans le statut légal et réglementaire de l'agent de carrière des services publics de l'État, et non dans une convention de travail librement négociée entre les parties¹⁴.

La spécificité de la fonction publique tient précisément à ce que la situation juridique de l'agent est organisée par des normes objectives qui déterminent son recrutement, sa carrière, ses droits, ses obligations et, corrélativement, sa rémunération¹⁵.

Cette qualification est d'abord confortée par le droit positif congolais. La Constitution de la République démocratique du Congo garantit, en son article 36, le droit au travail et à une rémunération équitable et satisfaisante¹⁶. Dans le même sens, la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État définit la rémunération comme la contrepartie pécuniaire du travail fourni, perçue mensuellement à terme échu, et comprenant le salaire de base ainsi que, le cas échéant, les primes et indemnités¹⁷.

L'article 46 de cette loi précise encore que la rémunération de l'agent est constituée du traitement et des primes et qu'elle est payée par mois, tandis que l'article 89 lui reconnaît le droit à une rémunération juste et équitable. Ces dispositions témoignent de ce que la rémunération n'est pas conçue comme une libéralité de l'administration, mais comme un droit subjectif attaché à la qualité d'agent public régulièrement nommé.

La doctrine de la fonction publique permet de mieux saisir la portée de cette qualification. Elle enseigne en effet que les agents publics relevant du service public administratif se trouvent, par principe, dans une situation statutaire et réglementaire, par opposition à la logique contractuelle dominante en droit privé¹⁸.

La fonction publique est ainsi conçue comme l'ensemble des personnels de l'administration publique soumis à un régime juridique spécifique, marqué par la permanence du service, l'intérêt général et la prééminence de la puissance publique. Dans cette perspective, la rémunération de l'agent doit être rattachée à la structure même du statut, dès lors qu'elle constitue l'un des droits fondamentaux garantissant la dignité de la condition administrative et le bon fonctionnement du service public¹⁹.

De cette qualification résulte une conséquence majeure : l'État demeure le débiteur originaire de l'obligation salariale. Le droit du fonctionnaire à rémunération naît de son

¹⁴ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 1er, 2 et 3.

¹⁵ Junior Kabuika Tshipata et Jonathan Kabuika Kankuenda, « *Fonction publique en République démocratique du Congo face au défi de la réforme* », *Revue Intelligence Stratégique*, vol. 4, n° 8, janv.-mars 2021, spéc. p. 126-128.

¹⁶ Constitution de la République démocratique du Congo, *op.cit.*, art. 36

¹⁷ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 3, point 22

¹⁸ J.-M. Breton, *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, Paris, 1991, cité par J. Kabuika Tshipata et J. Kabuika Kankuenda, art. préc., p. 126-127.

¹⁹ J. Kabuika Tshipata et J. Kabuika Kankuenda, *op.cit.*

insertion régulière dans la hiérarchie administrative et de son affectation à un emploi permanent budgétairement prévu.

Le débiteur de cette créance ne saurait donc être recherché en dehors de l'État, même lorsque ce dernier recourt à des mécanismes techniques d'exécution, tels que la bancarisation de la paie ou l'intervention d'opérateurs de paiement. Ces derniers n'altèrent ni l'origine publique de la créance, ni l'identité du sujet juridiquement tenu à son acquittement²⁰.

Il importe, à cet égard, de distinguer avec rigueur la source de l'obligation salariale et les modalités de son exécution. La source de l'obligation est statutaire : elle procède du lien juridique unissant l'État à l'agent public. En revanche, les modalités de paiement peuvent être administratives, bancaires ou électroniques, selon les techniques retenues par l'administration pour assurer le versement effectif des fonds. Confondre ces deux niveaux reviendrait à substituer au débiteur juridique réel un simple intervenant matériel du paiement. Or, la circonstance qu'une banque ou un relais de proximité remette effectivement les fonds au fonctionnaire ne lui transfère pas, pour autant, la dette salariale elle-même²¹.

Cette lecture est enfin renforcée par le droit international du travail. La Convention n° 95 de l'Organisation internationale du Travail concernant la protection du salaire rappelle que le salaire doit être protégé quant à ses modalités de paiement, à sa périodicité et à la libre disposition qu'en conserve le travailleur²².

Sans effacer la spécificité statutaire du fonctionnaire, ces exigences confirment qu'en toute hypothèse, la rémunération constitue une créance juridiquement protégée, dont l'effectivité doit être assurée par celui qui en est le débiteur principal. En matière de paie publique, ce débiteur ne peut être que l'État-employeur.

Il s'ensuit que le salaire du fonctionnaire doit être qualifié de créance statutaire à la charge de l'État, parce qu'il procède du statut légal de l'agent, qu'il est encadré par des normes de droit public et qu'il ne perd pas cette nature du seul fait de la modernisation des techniques de paiement. Cette qualification constitue le point de départ nécessaire de l'analyse de la chaîne de paie, en ce qu'elle permet de réaffirmer que la pluralité des intervenants dans l'exécution du paiement n'efface ni la dette salariale publique, ni la responsabilité première de l'État.

4.1.2. La bancarisation de la paie comme modalité technique d'exécution du paiement

La bancarisation de la paie des fonctionnaires doit être comprise, sur le plan juridique, non comme une transformation de la nature de l'obligation salariale, mais comme une modalité technique d'exécution du paiement.

Autrement dit, elle n'affecte ni la source statutaire du droit au salaire, ni la qualité de débiteur originaire de l'État ; elle organise seulement le circuit par lequel les fonds sont mis à la disposition du bénéficiaire final. Cette précision est essentielle, car elle permet d'éviter toute confusion entre la dette salariale, qui demeure de nature publique et statutaire, et les instruments par lesquels cette dette est matériellement acquittée²³.

Cette distinction se laisse déduire du cadre normatif applicable aux systèmes de paiement en République démocratique du Congo. La loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 fixe les

²⁰ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 3, point 22, et art. 21.

²¹ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 1er, art. 3, points 5 et 26.

²² Convention n° 95 de l'OIT concernant la protection du salaire, spécialement art. 3, 6, 8 et 12.

²³ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 *op.cit.*, art. 3, point 22, art. 46 et art. 89.

règles relatives aux systèmes de paiement et de règlement-titres et s'applique notamment aux participants aux systèmes de paiement, aux émetteurs, accepteurs et utilisateurs des instruments de paiement, ainsi qu'aux opérations passées dans ces systèmes²⁴.

Elle définit le bénéficiaire comme la personne physique ou morale destinataire des fonds, l'opération de paiement comme l'action consistant à verser, transférer ou retirer des fonds, et l'ordre de paiement comme l'instruction donnée pour mettre une somme déterminée à la disposition d'un bénéficiaire. Il en résulte que le paiement bancarisé s'inscrit dans une architecture juridique spécifique, distincte de la relation statutaire entre l'État et l'agent public, mais destinée à en assurer l'exécution effective.

Dans cette logique, la banque n'intervient pas comme titulaire de l'obligation salariale, mais comme opérateur technique de paiement. Elle reçoit, traite et exécute les ordres de transfert conformément aux règles du système, de manière à assurer la circulation des fonds depuis le débiteur institutionnel jusqu'au bénéficiaire final.

Le versement du salaire par canal bancaire constitue ainsi une opération d'exécution financière, fondée sur des instruments déterminés virement, support électronique, monnaie électronique ou autres procédés admis par la loi sans qu'il soit juridiquement possible d'en déduire une substitution du banquier à l'État dans la dette salariale elle-même. En ce sens, la bancarisation relève d'une logique d'intermédiation et non de novation subjective.

La doctrine contemporaine relative au paiement mobile en RDC va dans le même sens. Elle souligne que l'encadrement juridique du paiement par téléphone ou par support électronique ne peut être pensé qu'à travers la réglementation de la monnaie électronique et celle de la preuve électronique, lesquelles structurent les modalités du paiement sans modifier l'obligation sous-jacente²⁵.

Cette observation est particulièrement importante pour la paie publique dans les zones où l'infrastructure bancaire classique demeure limitée. Le recours à des services de proximité, à des relais ou à des solutions de paiement mobile répond alors à une exigence d'accessibilité matérielle du salaire, mais ne change pas la qualification juridique de l'obligation exécutée.

La bancarisation poursuit, en outre, des finalités administratives et financières précises. Elle s'inscrit dans un mouvement de modernisation de l'action publique visant à améliorer la transparence du circuit de la paie, à renforcer l'inclusion financière, à réduire les manipulations manuelles d'espèces et à rendre plus traçables les opérations de versement²⁶.

Dans le cas de la fonction publique, ces objectifs participent d'une rationalisation de la dépense salariale et d'une meilleure sécurisation du flux financier. Toutefois, ces avantages attendus ne doivent pas conduire à surévaluer la portée juridique du dispositif : la technique bancaire améliore le support d'exécution, mais elle ne requalifie pas, par elle-même, le lien de droit principal unissant l'État au fonctionnaire.

La loi sur les systèmes de paiement confirme d'ailleurs cette lecture en encadrant très strictement la forme des opérations. L'ordre de paiement peut être établi sur support papier ou par tout autre procédé non manuscrit admis par la loi ; le teneur de compte a l'obligation de

²⁴ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 1er et 2.

²⁵ BYAOMBE MALUMALU, C. et NTIZIMIRE, P. C., « *Encadrement juridique du paiement mobile en République démocratique du Congo : moyen et preuve de paiement* », *Annales de Droit de Louvain : revue trimestrielle*, vol. 83, n° 2, 2021, pp. 445-469.

²⁶ J. Kabuika Tshipata et J. Kabuika Kankuenda, *op.cit.*, pp. 122 s.

délivrer au donneur d'ordre et au bénéficiaire une preuve écrite de l'exécution de l'ordre de paiement ; l'ordre de virement doit comporter des mentions obligatoires permettant d'identifier les parties, le montant et l'objet de l'opération.

Ces exigences montrent que la bancarisation n'est pas seulement un choix de gestion ; elle est un mode juridiquement formalisé d'exécution du paiement, soumis à des conditions de validité, de traçabilité et d'opposabilité.

Il faut donc retenir que la bancarisation de la paie s'insère dans un rapport d'exécution distinct du rapport statutaire. Le premier relève des techniques financières et des règles des systèmes de paiement ; le second demeure gouverné par le statut de l'agent public. Cette dualité explique que l'intervention de la banque ou du service de paiement mobile ne fasse pas disparaître la responsabilité salariale première de l'État, tout en faisant naître, à la charge des intervenants techniques, des obligations propres liées à la bonne exécution de l'opération²⁷.

La distinction est méthodologiquement décisive : elle permet de penser la chaîne de paie non comme une substitution de débiteurs, mais comme une superposition de rapports juridiques de nature différente.

En définitive, la bancarisation de la paie doit être appréhendée comme une modalité technique, instrumentale et juridiquement encadrée d'exécution du paiement, destinée à assurer la remise effective des fonds au fonctionnaire sans altérer la source statutaire de son droit au salaire. C'est précisément parce qu'elle ne modifie pas l'obligation originaire qu'elle appelle, dans un second temps, une analyse spécifique des obligations et responsabilités propres des intervenants techniques de la chaîne de paie.

4.1.3. Les exigences juridiques de traçabilité et de preuve dans la chaîne de paie

La sécurisation juridique de la chaîne de paie ne dépend pas seulement de l'existence d'une créance salariale à la charge de l'État ni du recours à des instruments bancaires ou électroniques de paiement. Elle suppose, de manière tout aussi décisive, que chaque étape du processus puisse être identifiée, retracée, vérifiée et prouvée.

En matière de paie publique, la traçabilité remplit une double fonction : d'une part, elle permet de suivre le cheminement des fonds depuis l'émission de l'ordre de paiement jusqu'à leur mise à disposition ; d'autre part, elle rend possible l'imputation des responsabilités en cas de retard, d'erreur, de détournement ou de contestation. La preuve, quant à elle, constitue le support juridique de cette traçabilité : sans trace exploitable, l'opération de paiement demeure matériellement perceptible, mais juridiquement fragile²⁸.

Le droit congolais des systèmes de paiement consacre expressément cette exigence de formalisation. La loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 prévoit que l'ordre de paiement peut être donné au moyen d'un instrument établi sur support papier ou par tout autre procédé non manuscrit, la signature du donneur d'ordre pouvant elle-même résulter d'un procédé non manuscrit²⁹.

Elle impose, en outre, au teneur de compte de paiement de délivrer au donneur d'ordre et au bénéficiaire une preuve écrite de l'exécution de l'ordre de paiement. S'agissant

²⁷ Cass., Ass. plén., 12 juill. 1991, n° 90-13.602, *Besse, op.cit.*

²⁸ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 40, 41, 54, 94, 98, 100, 106, 107 et 112.

²⁹ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art 40

du virement, l'ordre doit comporter, sous peine d'inopposabilité, un ensemble de mentions obligatoires permettant d'identifier avec précision les parties, le montant et l'objet de l'opération. Il s'ensuit que le paiement n'est juridiquement complet que s'il est assorti d'un minimum de supports permettant d'en attester la réalité et les modalités³⁰.

La même loi renforce encore cette logique en reconnaissant pleine valeur probante à l'écrit électronique. Les actes établis sous forme électronique ou d'image optique sont admis comme preuve au même titre que les écrits sur support papier, à condition qu'ils soient établis et conservés selon un procédé technique fiable garantissant, à tout moment, leur origine et leur intégrité. L'écrit électronique est ainsi recevable dès lors que la personne dont il émane peut être dûment identifiée et que son contenu est protégé contre toute altération³¹.

Dans cette même perspective, la signature électronique sécurisée liée à un certificat électronique qualifié reçoit la même force probante que la signature manuscrite. Le législateur congolais retient donc une logique d'équivalence fonctionnelle entre le papier et l'électronique, mais subordonne cette équivalence à des garanties techniques précises.

La doctrine a utilement précisé la portée de ce régime. Christian Byaombe Malumalu et P. C. Ntizimire montrent que, dans l'univers du paiement mobile, les SMS confirmatifs et les relevés de transaction peuvent constituer de véritables moyens de preuve, pourvu qu'ils satisfassent aux exigences légales d'origine et d'intégrité de la preuve électronique³².

Leur analyse souligne que la valeur probatoire de ces supports ne résulte pas de leur simple production matérielle, mais de leur rattachement à un procédé fiable permettant de vérifier l'identité de l'émetteur, la non-altération du message et la conservation de l'information dans le temps. La traçabilité devient alors une qualité juridique du système de paiement lui-même : elle se mesure à l'aptitude du dispositif à conserver une mémoire fidèle, stable et opposable de l'opération exécutée³³.

Toutefois, en matière de chaîne de paie des fonctionnaires, la difficulté ne réside pas uniquement dans la preuve électronique du transfert des fonds ; elle apparaît surtout au stade terminal de la remise physique du salaire. C'est précisément sur ce point que l'article de Lucien Ilunga Binene et ses coauteurs apporte une contribution doctrinale décisive.

Analysant le cas de Pepele Mobile à Mwene-Ditu, ces auteurs montrent que si la traçabilité est généralement assurée jusqu'au virement ou à la mise à disposition des fonds, elle s'interrompt fréquemment au moment de la remise matérielle des liquidités au fonctionnaire. L'absence de document justificatif, d'émargement, de reçu ou de preuve électronique de cette remise crée un vide probatoire majeur et une véritable rupture dans la chaîne de preuve. En d'autres termes, la chaîne de paie demeure techniquement traçable en amont, mais juridiquement vulnérable en aval³⁴.

Cette observation est fondamentale. En effet, tant que la preuve n'est pas prolongée jusqu'à la remise effective au bénéficiaire final, la sécurité du paiement demeure inachevée. Le

³⁰ *Ibid.*, art. 41 et 54

³¹ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 94 et 98

³² C. BYAOMBE MALUMALU et P. C. NTIZIMIRE, *op.cit.*

³³ *Ibid.*

³⁴ L. ILUNGA BINENE, M. AMBASU, D. BUKASA TSHIABA, A. YANDA MULUNDA et R. KASOMBO BUKASA, « Traçabilité et preuve de la remise du salaire physique aux fonctionnaires : enjeux juridiques du cas Pepele Mobile à Mwene-Ditu », *Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS)*, vol. 4, n° 2, avr. 2026, p. 2889-2904, pp. 2889-2890 et 2892.

droit ne saurait se satisfaire d'une traçabilité partielle, limitée au seul mouvement scriptural des fonds, alors même que le litige naît le plus souvent au moment où l'agent déclare n'avoir pas reçu le salaire, l'avoir reçu partiellement, ou l'avoir reçu sans pouvoir en démontrer les conditions.

Lucien Ilunga Binene et al., insistent ainsi sur le fait que la bonne foi des intervenants ne peut suppléer l'absence de formalisation : seule une documentation de la remise reçus, signatures, listes d'émargement, horodatage électronique ou biométrique permet de refermer juridiquement la chaîne probatoire³⁵.

L'exigence de traçabilité s'étend, par ailleurs, à la conservation des supports de preuve. La loi n° 18/019 impose la conservation de certains documents électroniques pendant une durée déterminée et, plus largement, oblige les opérateurs des systèmes, les participants, les émetteurs d'instruments de paiement et les accepteurs à conserver les documents utiles pendant dix ans³⁶.

Une telle règle répond à une exigence d'auditabilité du paiement : elle permet de reconstituer a posteriori le parcours de l'opération, d'identifier le moment de survenance d'une anomalie et de déterminer l'acteur à qui celle-ci est imputable. Sans conservation des traces, la preuve devient éphémère ; sans preuve durable, le recours devient aléatoire.

Le droit statutaire des agents publics complète utilement ce dispositif. La loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 impose, pour chaque agent, l'ouverture d'un dossier individuel contenant toutes les pièces relatives à sa situation administrative, lesquelles doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

Elle prévoit aussi l'attribution d'un numéro matricule propre à chaque agent. Ces mécanismes, en apparence administratifs, jouent en réalité un rôle important dans la chaîne de paie : ils assurent l'identification certaine du bénéficiaire, l'articulation entre carrière et liquidation de la rémunération, ainsi que la vérifiabilité des droits pécuniaires dus à l'agent. La traçabilité financière suppose donc une traçabilité administrative préalable.

Enfin, la traçabilité et la preuve ne prennent tout leur sens qu'en relation avec la question du contrôle. La loi soumet les systèmes, les émetteurs et les instruments de paiement à la surveillance et au pouvoir réglementaire de la Banque centrale³⁷.

Cette surveillance n'a pas seulement une finalité prudentielle ; elle possède également une portée probatoire et contentieuse, en ce qu'elle garantit l'existence d'un cadre institutionnel chargé de vérifier la régularité des opérations et de veiller à la fiabilité des dispositifs de paiement. Une chaîne de paie juridiquement sûre n'est donc pas celle qui permet seulement de payer vite, mais celle qui permet de prouver correctement qui a payé, à qui, quand, par quel moyen et dans quelles conditions.

Il convient, dès lors, de conclure que les exigences juridiques de traçabilité et de preuve dans la chaîne de paie reposent sur une combinaison de règles : formalisation de l'ordre de paiement, obligation de délivrance d'une preuve d'exécution, admissibilité de l'écrit et de la signature électroniques, conservation durable des documents, identification administrative du bénéficiaire et surveillance des opérateurs. Mais cette architecture demeure incomplète si elle

³⁵ Ibid., pp. 2893, 2896-2897 et 2903

³⁶ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op.cit.*, art. 106 et 107.

³⁷ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op.cit.*, art. 112

ne couvre pas le dernier maillon, c'est-à-dire la remise effective du salaire au fonctionnaire. C'est à ce niveau que se joue, en définitive, la véritable sécurisation juridique du paiement.

4.2. La qualification des rapports entre les intervenants et la répartition des responsabilités

4.2.1. La responsabilité de l'État

L'État est le débiteur originaire du salaire en vertu du rapport statutaire qui l'unit au fonctionnaire de l'État. Son obligation trouve son fondement dans la Constitution de la République démocratique du Congo, la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État ainsi que dans les principes gouvernant le droit à une rémunération régulière et équitable³⁸.

Sa responsabilité est principalement statutaire, administrative et patrimoniale, dès lors qu'il demeure tenu de garantir la liquidation, l'ordonnancement et la mise à disposition effective des fonds destinés au paiement des salaires³⁹.

Cette responsabilité peut être engagée notamment en cas de retard dans l'ordonnancement, d'erreur de liquidation, d'omission sur les listings de paie, d'insuffisance de provision budgétaire ou de non-paiement du salaire⁴⁰.

Ainsi, même lorsque l'exécution matérielle du paiement est confiée à une institution financière, l'État conserve sa qualité de débiteur principal et demeure responsable des défaillances affectant la naissance, la liquidation et la mise en paiement de la créance salariale. La délégation des opérations techniques de paiement n'emporte donc pas transfert de la dette salariale au profit des intervenants chargés de son exécution⁴¹.

La délégation des opérations techniques de paiement n'emporte donc pas transfert de la dette salariale au profit des intervenants chargés de son exécution, faute de quoi il se produirait un véritable brouillage de la qualité de débiteur au sein de la chaîne de paie.

2.2.2. La responsabilité de l'institution financière

L'institution financière intervient dans la chaîne de paie en qualité d'exécutant technique du paiement. Son intervention trouve son fondement dans les conventions conclues avec l'État ainsi que dans la loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres, qui encadre les obligations des prestataires de services de paiement en matière d'exécution, de sécurité, d'information et de conservation des données relatives aux opérations de paiement⁴².

Sa responsabilité est principalement contractuelle, professionnelle et civile, dès lors qu'elle est tenue d'exécuter correctement les ordres de paiement qui lui sont transmis et d'assurer la sécurité ainsi que la traçabilité des opérations réalisées⁴³.

³⁸ Constitution du 18 février 2006, *op. cit.*, art. 36 ; Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op. cit.*, arts., 46 à 50 ; Organisation internationale du Travail, *op. cit.*, art. 12.

³⁹ AUBIN-KANEZUKA Emmanuel, *op. cit.*

⁴⁰ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op. cit.*, art. 97

⁴¹ JEULAND Emmanuel, *op. cit.*

⁴² Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op. cit.*, arts., 2, 3 et 66 à 70.

⁴³ Banque centrale du Congo, Instruction n° 24 relative à l'émission de la monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique.

Cette responsabilité peut être engagée notamment en cas de mauvaise exécution de l'ordre de paiement, d'erreur dans le transfert des fonds, de retard injustifié dans le traitement des opérations, de défaut de conservation des données de paiement ou encore d'insuffisance des mécanismes de traçabilité permettant d'établir le parcours du salaire jusqu'au bénéficiaire⁴⁴.

Toutefois, l'institution financière n'acquiert pas, du seul fait de son intervention, la qualité de débitrice du salaire. Son obligation porte essentiellement sur l'exécution correcte et sécurisée des opérations de paiement. Elle répond donc des défaillances affectant l'exécution technique de la paie sans se substituer à l'État dans son obligation statutaire de rémunération⁴⁵.

2.2.3. La responsabilité des relais de proximité

Les relais de proximité interviennent au dernier maillon de la chaîne de paie en assurant la remise effective des fonds au bénéficiaire final. Leur intervention trouve son fondement dans les conventions d'intermédiation conclues avec les institutions financières ainsi que dans la réglementation applicable aux établissements de monnaie électronique et à leurs agents de distribution⁴⁶.

Leur responsabilité est principalement contractuelle à l'égard de l'institution financière, mais elle peut également revêtir une nature civile, disciplinaire, voire pénale lorsque leur comportement porte atteinte aux droits du bénéficiaire ou à la régularité des opérations de paiement⁴⁷.

Cette responsabilité peut être engagée notamment en cas de défaut de vérification de l'identité du bénéficiaire, de remise des fonds à une personne non habilitée, d'erreur dans le montant versé, d'absence de justificatif de paiement, de défaut de conservation des traces de l'opération ou encore de détournement des fonds confiés à leur garde⁴⁸.

Dans la mesure où ils assurent la remise effective du salaire au bénéficiaire final, les relais de proximité occupent une position particulièrement sensible dans la chaîne de paie. Leur intervention conditionne non seulement l'effectivité du paiement, mais également la possibilité d'établir la preuve de sa réalisation. Dès lors, toute défaillance à ce niveau est susceptible de compromettre la traçabilité de l'opération et de créer une incertitude sur la réalité de la remise du salaire.⁴⁹

4.2.4. La responsabilité de la Banque centrale du Congo

La Banque centrale du Congo intervient dans la chaîne de paie en sa qualité d'autorité de régulation, de surveillance et de contrôle du système de paiement. Son intervention trouve son fondement dans les textes organisant ses missions ainsi que dans la loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres et l'Instruction n° 24 relative à l'émission de la monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique⁵⁰.

⁴⁴ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op. cit.*, art. 63 à 65 et 94 à 107.

⁴⁵ Emmanuel JEULAND, *op. cit.*

⁴⁶ Banque centrale du Congo, *Ibid.*

⁴⁷ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *Ibid.*, arts. 63 à 65.

⁴⁸ Banque centrale du Congo, *Instruction n° 24 précitée* ; Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op. cit.*, art. 94 à 107.

⁴⁹ Cette analyse est corroborée par les résultats empiriques de l'enquête menée à Mwene-Ditu, qui révèlent une faible formalisation de la preuve de paiement au stade de la remise effective des fonds aux fonctionnaires de l'État.

⁵⁰ Banque centrale du Congo, *Instruction n° 24, op. cit.*

Sa responsabilité est essentiellement institutionnelle, réglementaire et prudentielle. Elle consiste à veiller au respect des normes applicables aux établissements financiers, aux établissements de monnaie électronique ainsi qu'aux différents intermédiaires intervenant dans l'exécution des opérations de paiement⁵¹.

Cette responsabilité peut être engagée, au moins sur le plan institutionnel, lorsque des insuffisances de supervision, de contrôle ou de régulation compromettent la sécurité, la fiabilité et la transparence du système de paiement. Elle se manifeste notamment par l'édiction des normes, le contrôle des opérateurs, l'évaluation des risques et, le cas échéant, l'application de mesures correctrices ou de sanctions⁵².

Toutefois, la Banque centrale du Congo n'assume ni la dette salariale de l'État ni l'exécution matérielle du paiement. Son rôle consiste plutôt à garantir un environnement juridique et technique permettant aux différents intervenants d'exercer leurs activités dans des conditions conformes aux exigences de sécurité, de traçabilité et de protection des utilisateurs des services de paiement⁵³.

4.2.5. Le fonctionnaire face aux intervenants : relativité des contrats et apport de l'arrêt *Besse*

L'analyse de la chaîne de paie bancarisée impose de déterminer la situation juridique du fonctionnaire à l'égard des différents intervenants techniques. Si le fonctionnaire est titulaire d'une créance statutaire contre l'État, il n'est pas, en principe, partie aux conventions conclues entre l'État et la banque chargée de l'exécution du paiement, pas plus qu'aux arrangements opérationnels liant cette dernière à ses relais de proximité.

Une telle configuration conduit à mobiliser la théorie de la relativité des contrats, traditionnellement exprimée par l'ancien article 1165 du Code civil, selon lequel les conventions ne produisent d'effet qu'entre les parties contractantes et ne nuisent ni ne profitent aux tiers, sauf les cas légalement admis⁵⁴.

Appliquée à la matière de la paie publique, cette règle signifie que le fonctionnaire ne saurait être regardé comme cocontractant de la TMB ou des relais de proximité du seul fait qu'ils participent matériellement au versement de sa rémunération. Le lien juridique principal demeure celui qui résulte du statut de l'agent public et qui rattache son droit au salaire à l'État-employeur.

Les conventions d'exécution conclues pour assurer la bancarisation de la paie n'ont donc pas pour effet de substituer la banque au débiteur originaire ni de transformer le fonctionnaire en partie à un contrat bancaire auquel il n'a pas consenti. Cette distinction est essentielle, car elle interdit de confondre la qualité de bénéficiaire économique de l'opération avec celle de partie au contrat d'exécution⁵⁵.

C'est dans cette perspective que l'apport de l'arrêt *Besse* conserve une valeur explicative particulière. Dans sa décision du 12 juillet 1991, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que le sous-traitant, n'étant pas lié contractuellement au maître de l'ouvrage, ne pouvait voir sa responsabilité recherchée sur le terrain contractuel par celui-ci ; l'action

⁵¹ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op. cit.*, art. 4, 6, 74 et 75.

⁵² Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op. cit.*, art. 74 à 79.

⁵³ Emmanuel JEULAND, *op. cit.*

⁵⁴ B. Khalvadjan et F. Rouvière, « L'effet relatif des conventions », in *Droit des obligations : cours, méthode et exercices corrigés*, 2e éd., Armand Colin, 2012, p. 51-58

⁵⁵ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 *op. cit.*, art. 3, point 22, art. 46 et art. 89

ouverte au tiers relevait alors du régime quasi-délictuel, précisément en raison de l'effet relatif des conventions⁵⁶.

Par analogie, le fonctionnaire bénéficiaire de la paie n'est pas contractuellement lié aux exécutants techniques que sont la banque ou les relais, même s'ils interviennent concrètement dans la réalisation du paiement. Il en résulte qu'en cas de dysfonctionnement, il ne peut fonder automatiquement son action contre eux sur un prétendu lien contractuel direct, sauf texte spécial, stipulation pour autrui ou mécanisme légal particulier.⁵⁷

L'intérêt scientifique de cette transposition n'est pas de plaquer mécaniquement une solution forgée en droit français des contrats sur le contentieux de la paie publique congolaise, mais de mettre en lumière une difficulté structurelle : le fonctionnaire subit les conséquences d'opérations exécutées par des intervenants auxquels il demeure juridiquement extérieur. La doctrine sur la relativité des conventions a bien montré que le tiers peut être affecté en fait par l'exécution d'un contrat sans pour autant acquérir la qualité de partie à celui-ci.

Dans le cas étudié, cette extériorité juridique explique en partie l'insécurité du recours : le fonctionnaire sait que la banque ou le relais ont matériellement participé au paiement, mais il ne dispose pas toujours, sur le terrain contractuel, d'un titre juridique direct contre eux. Cette situation favorise la dilution des responsabilités lorsque la chaîne de paie n'est ni clairement normée ni correctement documentée.⁵⁸

Il ne faut cependant pas déduire de cette relativité des conventions une immunité des intervenants techniques. Le fait que le fonctionnaire soit tiers au contrat d'exécution ne prive pas toute action contre la banque ou les relais. D'une part, ceux-ci demeurent tenus par les obligations légales propres qui encadrent l'opération de paiement, notamment quant à la correcte exécution, à l'identification du bénéficiaire, à la délivrance de la preuve et à la conservation des données de transaction.⁵⁹

D'autre part, lorsqu'un manquement fautif cause un préjudice distinct au fonctionnaire, la question d'une responsabilité non contractuelle ou fondée sur la violation d'une obligation légale peut être envisagée. Ainsi, la relativité des contrats n'efface pas la responsabilité des exécutants techniques ; elle en déplace le fondement, en rappelant que l'action du fonctionnaire contre eux ne saurait être construite comme si un contrat les unissait directement.⁶⁰

L'apport de l'arrêt *Besse* à l'étude de la chaîne de paie des fonctionnaires en RDC est dès lors double. D'une part, il permet de réaffirmer que le fonctionnaire ne perd pas sa qualité de créancier statutaire de l'État du fait de l'interposition de la TMB et de ses relais. D'autre part, il éclaire la nécessité de distinguer rigoureusement le rapport statutaire principal, qui fonde l'obligation salariale de l'État, et les rapports techniques d'exécution, qui fondent des obligations spécifiques à la charge des intermédiaires sans créer pour autant un lien contractuel direct avec le bénéficiaire final.

Cette distinction offre une grille de lecture cohérente pour la répartition des responsabilités : à l'État la dette salariale originaire ; à la banque et aux relais, les obligations de diligence, de sécurité, d'identification et de traçabilité attachées à leur intervention.

⁵⁶ Cass., Ass. plén., 12 juill. 1991, n° 90-13.602, *Besse*, *op.cit.*

⁵⁷ M. Bacache-Gibeili, *op.cit.*

⁵⁸ Lucien. Ilunga Binene et al., *op.cit.*

⁵⁹ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 41, 63, 94, 98, 107 et 112

⁶⁰ C. Byaombe Malumalu et P. C. Ntzimire, *op.cit.*

En définitive, la théorie de la relativité des contrats, renforcée par l'enseignement de l'arrêt *Besse*, met en évidence la position singulière du fonctionnaire dans la chaîne de paie bancarisée : créancier statutaire à l'égard de l'État, mais tiers aux conventions techniques d'exécution. L'enjeu n'est donc pas de nier l'intervention des opérateurs bancaires, mais de définir avec précision le fondement juridique des actions susceptibles d'être exercées contre eux. C'est à cette condition que peut être évitée la confusion entre la dette salariale publique, qui demeure à la charge de l'État, et les responsabilités opérationnelles propres aux intervenants techniques.

4.3. Les défaillances pratiques de la chaîne de paie à Mwene-Ditu et les mécanismes de sécurisation juridique

4.3.1. Les dysfonctionnements observés dans la chaîne de paie à Mwene-Ditu

L'analyse empirique de la chaîne de paie à Mwene-Ditu met en évidence des dysfonctionnements récurrents qui affectent à la fois la lisibilité des rôles, la régularité du paiement et la sécurité probatoire de l'opération. Loin de constituer de simples incidents d'exécution, ces anomalies révèlent une désarticulation structurelle entre l'obligation salariale de l'État et les modalités concrètes de sa mise en œuvre par les intervenants techniques.

Les données recueillies montrent, en effet, que le fonctionnaire perçoit rarement la chaîne de paie comme un dispositif juridiquement ordonné ; il l'appréhende plutôt comme un ensemble opaque d'intervenants dont les responsabilités demeurent confuses.⁶¹

Un premier dysfonctionnement tient à l'**opacité des acteurs de paiement**. L'enquête fait apparaître que **71,7 %** des agents interrogés ne connaissent pas les intervenants réels de la chaîne de paie, tandis que **80,8 %** identifient l'agent **Pepele Mobile** comme leur payeur direct, contre seulement **13,3 %** pour la banque.

Tableau 1 : Connaissance des intervenants (Q8)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	34	28,3	28,3
Non	86	71,7	100,0
Total	120	100,0	—

Source : Résultats de l'enquête de terrain à Mwene-Ditu.

Le tableau montre une faible connaissance des acteurs de la chaîne de paie : 71,7 % des agents ne les identifient pas, contre 28,3 % seulement qui les connaissent.

Cela révèle un manque d'information et de transparence. Cette situation limite la capacité des agents à comprendre le système, à identifier les responsables et à faire valoir leurs droits. Ainsi, ce déficit d'information contribue à l'opacité du système et à la persistance des dysfonctionnements.

⁶¹ Lucien. Ilunga Binene et al., *op.cit.*

Tableau 12 : Payeur direct (Q9)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Banque	16	13,3	13,3
Agent Pepele Mobile	97	80,8	94,2
Service administratif	1	0,8	95,0
Autres	6	5,0	100,0
Total	120	100,0	—

Source : Résultats de l'enquête de terrain à Mwene-Ditu.

Le tableau montre que l'agent Pepele Mobile est le principal payeur direct : 80,8 % des répondants le citent, contre 13,3 % pour la banque.

Cela révèle un déplacement du paiement vers des acteurs de proximité. Cette situation peut expliquer certains problèmes de traçabilité et de régularité, en raison du manque de formalisation. Ainsi, il existe un écart entre le circuit officiel et la pratique, ce qui pose des enjeux de sécurité juridique et de responsabilité.

Tableau 13 : Source des fonds reçus (Q5)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
De la banque	16	80,0	80,0
D'un supérieur	0	0,0	80,0
D'un autre agent	4	20,0	100,0
Autre	0	0,0	100,0
Total	20	100,0	—

Source : Résultats de l'enquête de terrain à Mwene-Ditu.

Le tableau montre que la banque reste la principale source des fonds (80 %), confirmant son rôle central. Cependant, 20 % des agents reçoivent les fonds d'un autre agent, ce qui révèle l'existence de circuits intermédiaires.

Ainsi, même si le système est basé sur la banque, ces relais peuvent poser des problèmes de traçabilité, de sécurité et de responsabilité dans la chaîne de paie.

Une telle représentation empirique est juridiquement significative : elle traduit une confusion entre le débiteur juridique de la rémunération, qui demeure l'État, et le payeur apparent, c'est-à-dire l'agent qui remet matériellement les fonds. Cette confusion est d'autant plus préoccupante que, du côté même des agents de paiement, l'organisation opérationnelle semble déficiente : 100 % d'entre eux déclarent ne recevoir aucune liste officielle des fonctionnaires à servir. L'absence d'un support de référence formalisé fragilise non seulement l'identification correcte des bénéficiaires, mais aussi la fiabilité globale de la chaîne d'exécution.

Tableau 14 : Réception d'une liste officielle des fonctionnaires (Q4)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	0	0,0	0,0
Non	20	100,0	100,0
Total	20	100,0	—

Source : Résultats de l'enquête de terrain à Mwene-Ditu.

Le tableau montre que 100 % des agents ne reçoivent aucune liste officielle des fonctionnaires. Cela révèle un manque de formalisation dans la chaîne de paie, rendant difficile la vérification des bénéficiaires et fragilisant la fiabilité des paiements. Cette situation favorise les erreurs et complique la preuve du paiement, mettant en évidence une faiblesse du système de contrôle et de sécurisation.

Un deuxième dysfonctionnement majeur concerne l'irrégularité temporelle du paiement. Les retards apparaissent comme une donnée presque systémique. Ainsi, 55 % des répondants déclarent ne jamais percevoir leur salaire à temps, tandis que 38,3 % indiquent ne le recevoir à temps que rarement ; de manière convergente, 66,7 % qualifient les retards de fréquents et 30 % d'occasionnels.

Tableau 15 : Réception du salaire à temps (Q5)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Toujours	4	3,3	3,3
Souvent	4	3,3	6,7
Rarement	46	38,3	45,0
Jamais	66	55,0	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain

Le tableau montre une forte irrégularité dans le paiement des salaires. Seuls 6,6 % des agents sont payés régulièrement, tandis que plus de 93 % subissent des retards fréquents, voire permanents.

Cette situation révèle un dysfonctionnement de la chaîne de paie et fragilise la stabilité financière des agents. Elle peut aussi réduire leur motivation et affaiblir la confiance dans le système de paiement.

Tableau 16 : Fréquence des retards (Q7)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Fréquent	80	66,7	66,7
Occasionnels	36	30,0	96,7
Rares	4	3,3	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre que les retards de paiement sont très fréquents : 66,7 % des agents les jugent fréquents et 30 % occasionnels, contre seulement 3,3 % rares. Cela confirme un problème structurel dans la chaîne de paie, où la régularité reste exceptionnelle. Ainsi, les retards sont à la fois fréquents et répétitifs, ce qui fragilise les conditions de vie des agents et la crédibilité du système.

S'agissant de leur durée, 43,3 % des agents font état d'un décalage de une à deux semaines, 30 % de moins d'une semaine et 23,3 % d'un retard pouvant aller jusqu'à un mois. Ces chiffres montrent que l'irrégularité n'est pas marginale, mais structurelle. Or, dans un système où la rémunération présente un caractère alimentaire, la répétition de tels retards altère directement l'effectivité du droit au salaire et contribue à détériorer la confiance des agents dans le mécanisme de bancarisation.

Tableau 17 : Durée moyenne du retard (Q6)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Moins d'1 semaine	36	30,0	30,0
1-2 semaines	52	43,3	73,3
1 mois	28	23,3	96,7
Plus d'1 mois	4	3,3	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre que les retards de paiement sont fréquents mais souvent courts : 73,3 % durent moins de deux semaines.

Cependant, 23,3 % des agents subissent des retards pouvant aller jusqu'à un mois, et 3,3 % au-delà, ce qui révèle des dysfonctionnements plus graves. Ainsi, le problème principal n'est pas seulement la durée des retards, mais leur fréquence, qui rend le paiement des salaires peu fiable et imprévisible.

Le troisième dysfonctionnement, sans doute le plus grave sur le plan juridique, réside dans la carence des mécanismes de preuve et de traçabilité. L'enquête révèle que 80,8 % des fonctionnaires ne signent aucun document lors du paiement ; 100 % déclarent ne recevoir aucune copie ou preuve de paiement ; et 100 % des agents de paiement reconnaissent qu'ils ne remettent aucune preuve au fonctionnaire après la délivrance des fonds.

Tableau 18 : Signature d'un document lors du paiement (Q12)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	23	19,2	19,2
Non	97	80,8	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre une faible formalisation du paiement : 80,8 % des agents ne signent aucun document, contre 19,2 % seulement qui le font. Cette absence de signature fragilise la preuve et la traçabilité du paiement. Elle favorise les erreurs, les contestations et rend difficile l'engagement des responsabilités. Ainsi, ce résultat révèle une faiblesse du système, marquée par le manque de mécanismes formels de sécurisation du paiement.

Tableau 19 : Réception d'une copie de la preuve (Q14)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	0	0,0	0,0
Non	120	100,0	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre que 100 % des agents ne reçoivent aucune preuve de paiement. Cette absence de document prive les agents de tout moyen de prouver la réception de leur salaire et les expose en cas de litige. Elle réduit aussi la transparence et favorise les erreurs et les

irrégularités. Ainsi, il s'agit d'une faiblesse majeure du système, qui nécessite des mesures pour formaliser et sécuriser le paiement.

Tableau 20 : Remise d'une preuve au fonctionnaire (Q7)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	0	0,0	0,0
Non	20	100,0	100,0
Total	20	100,0	—

Source : enquêtes de terrain

Le tableau montre que 100 % des fonctionnaires ne reçoivent aucune preuve de paiement.

Cette absence de document révèle un manque de formalisation et prive les agents de tout moyen de prouver la réception de leur salaire. Elle limite aussi le contrôle et favorise les irrégularités.

Ainsi, il s'agit d'une faiblesse majeure du système, contraire aux exigences de transparence et de sécurité juridique.

À cela s'ajoute le fait que 80,8 % des bénéficiaires ignorent si leur identité complète figure sur les documents de décharge, tandis que 70 % des agents de paiement déclarent ne conserver aucune copie des opérations effectuées. Cette accumulation d'indices convergents atteste une véritable rupture de la chaîne probatoire au dernier maillon, c'est-à-dire au moment même où le salaire est matériellement remis au bénéficiaire.

Tableau 21 : Identité complète sur la preuve (Q15)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	14	11,7	11,7
Non	9	7,5	19,2
Je ne sais pas	97	80,8	100,0
Total	120	100,0	—

Source : les enquêtes du terrain

Le tableau montre une faible maîtrise des informations liées à l'identité sur les preuves de paiement : 80,8 % des agents ne savent pas si une identité complète y figure. Cette situation s'explique par l'absence générale de documents remis aux bénéficiaires, ce qui empêche toute vérification.⁶²

Or, une preuve sans identification fiable perd sa valeur juridique, car elle ne permet pas de relier le paiement à son bénéficiaire. Ainsi, ce résultat confirme un manque de formalisation et de sécurité dans le système de paiement.

62 ILUNGA BINENE, Lucien et al., *op. cit.*, pp. 2889-2904 ; KABYUMA, Carlos Mupili, *op. cit.* ; Loi n° 18-019 du 9 juillet 2018, *op. cit.*, arts. 94, 96, 98, 106 et 107.

Tableau 22 : Conservation d'une copie (Q8)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	6	30,0	30,0
Non	14	70,0	100,0
Total	20	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre que 70 % des agents ne conservent aucune preuve de paiement, contre 30 % seulement qui en gardent une trace. Cela révèle un manque de traçabilité et d'archivage, rendant difficile la vérification ou la preuve des opérations.

Cette situation aggrave l'insécurité du système : les preuves sont rares et, même lorsqu'elles existent, elles ne sont pas conservées. Ainsi, cette double faiblesse compromet la responsabilité des intervenants et la sécurisation de la chaîne de paie.

La doctrine récente relative au cas Pelele Mobile à Mwene-Ditu souligne précisément que la traçabilité électronique initiale perd toute portée protectrice lorsque la remise physique des fonds n'est corroborée ni par un reçu, ni par une signature, ni par un dispositif d'horodatage ou d'archivage fiable.⁶³

À ces dysfonctionnements techniques s'ajoute une faible activation des mécanismes de réclamation. L'enquête montre que 93,3 % des fonctionnaires n'ont jamais formulé de réclamation, alors même que 40 % des agents de paiement disent avoir déjà été confrontés à une contestation ou à un litige.

Tableau 23 : Formulation d'une réclamation (Q11)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	8	6,7	6,7
Non	112	93,3	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre que 93,3 % des agents ne font jamais de réclamation, contre seulement 6,7 % qui en formulent. Cette situation traduit une certaine résignation, malgré les nombreux problèmes de paiement.⁶⁴

Elle s'explique notamment par l'absence de preuves, la confusion sur les responsabilités et le manque de confiance dans les recours. Ainsi, le manque de contestation favorise la persistance des dysfonctionnements et affaiblit la protection des droits des agents.⁶⁵

Tableau 24 : Confrontation à un litige (Q10)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	8	40,0	40,0
Non	12	60,0	100,0
Total	20	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

⁶³ C. Byaombe Malumalu et P. C. Ntirimire, *op.cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, art. 97 ; KABYUMA, Carlos Mupili, *op. cit.* ; LARDEUX, Gwendoline, *op. cit.* ; Loi n° 18-019 du 9 juillet 2018, arts. 94, 96, 98, 106 et 107.

Le tableau montre que 40 % des agents ont déjà connu un litige lié au paiement, contre 60 % qui n'en ont pas.

Cette proportion révèle des dysfonctionnements dans la chaîne de paie, confirmant les retards, le manque de preuve et la faible traçabilité. Le faible nombre de contestations peut aussi s'expliquer par une certaine acceptation ou un recours limité aux mécanismes de réclamation. Ainsi, même si tous ne sont pas concernés, ces litiges montrent l'existence de fragilités et d'un risque réel de conflits dans le système.

Cette asymétrie peut s'expliquer par plusieurs facteurs : ignorance des voies de recours, absence de preuve documentaire, banalisation des retards, ou encore intériorisation de l'idée selon laquelle le paiement constitue un fait administratif subi plutôt qu'un droit opposable. En tout état de cause, cette quasi-absence de contestation formalisée renforce l'invisibilité juridique des dysfonctionnements et favorise la persistance des pratiques défectueuses.

L'ensemble de ces éléments débouche logiquement sur un sentiment diffus mais puissant d'insécurité salariale. Selon l'enquête, 70 % des agents estiment que leur salaire n'est pas sécurisé, tandis que 12,5 % seulement considèrent qu'il ne l'est que partiellement.

Tableau 25 : Perception de la sécurisation du salaire (Q16)

Modalité	Effectif (n)	Pourcentage (%)	Cumul (%)
Oui	21	17,5	17,5
Non	84	70,0	87,5
Partiellement	15	12,5	100,0
Total	120	100,0	—

Source : enquêtes de terrain.

Le tableau montre une perception négative de la sécurisation du salaire : 70 % des agents estiment le paiement non sécurisé, 12,5 % partiellement sécurisé et seulement 17,5 % sécurisé. Ainsi, plus de 80 % expriment un manque de confiance dans le système.

Cette situation s'explique par les retards, l'absence de preuve, le manque de traçabilité et la confusion des responsabilités. Elle peut affecter la motivation des agents et la confiance envers l'administration.

Ce résultat confirme que l'insuffisance de la traçabilité, la fréquence des retards, l'opacité des intervenants et l'absence de preuve de paiement ne constituent pas des phénomènes isolés, mais les manifestations d'une même pathologie juridique de la chaîne de paie. En d'autres termes, le dispositif observé à Mwene-Ditu ne souffre pas seulement d'imperfections administratives ; il présente des fragilités structurelles qui compromettent l'identification des responsabilités et, partant, l'effectivité du droit au salaire.

Ainsi comprise, l'étude des dysfonctionnements observés à Mwene-Ditu offre un appui empirique décisif à l'analyse juridique. Elle montre que la pluralité des intervenants, lorsqu'elle n'est pas compensée par une formalisation rigoureuse des opérations, produit un double effet délétère : d'une part, elle brouille la perception du débiteur véritable ; d'autre part, elle désarme le fonctionnaire sur le terrain de la preuve et du recours. C'est précisément pourquoi la question des mécanismes de sécurisation juridique ne relève pas d'un simple perfectionnement technique, mais d'une exigence fondamentale de protection du créancier salarial.

4.3.2. Les conséquences juridiques sur la preuve et l'effectivité des recours

Les dysfonctionnements observés dans la chaîne de paie à Mwene-Ditu ne produisent pas seulement des effets pratiques ; ils entraînent surtout des conséquences juridiques directes sur la preuve du paiement, sur l'identification du responsable et, en définitive, sur l'effectivité des recours ouverts au fonctionnaire. En théorie, le droit positif congolais offre un cadre normatif relativement structuré : le salaire est un droit statutaire, l'agent public bénéficie de garanties en matière de rémunération et, lorsqu'il s'estime lésé dans ses droits, il dispose de voies de recours administratives et juridictionnelles.⁶⁶

Toutefois, l'effectivité de ces garanties suppose que le fait dommageable puisse être objectivement établi et imputé à un acteur déterminé. Or, précisément, l'enquête menée à Mwene-Ditu révèle que c'est sur ce terrain probatoire que la chaîne de paie présente sa plus grande fragilité.

La première conséquence juridique tient à l'affaiblissement de la preuve du paiement. En droit des systèmes de paiement, l'opération doit pouvoir être retracée à travers des supports admissibles, y compris électroniques, et l'exécution doit donner lieu à une preuve conservée dans des conditions de fiabilité suffisantes. De même, le régime de la paie publique suppose que la liquidation et le versement de la rémunération puissent être vérifiés à travers des pièces administratives et financières régulières.⁶⁷

Or, à Mwene-Ditu, cette exigence est pratiquement neutralisée par l'absence de formalisation du dernier maillon : 80,8 % des agents ne signent aucun document lors de la perception de leur salaire, 100 % déclarent ne recevoir aucune preuve de paiement et 100 % des agents de paiement reconnaissent ne remettre aucun justificatif au bénéficiaire.

Dans ces conditions, il devient juridiquement difficile d'établir, avec certitude, que le paiement a bien été effectué, à quelle date, pour quel montant exact et au profit de quel bénéficiaire. La conséquence immédiate est l'apparition d'une rupture probatoire qui prive le salaire versé en espèces de la sécurité documentaire normalement attendue d'une opération bancarisée.⁶⁸

La deuxième conséquence concerne le brouillage de l'imputabilité juridique. L'absence de preuve n'affecte pas seulement la constatation du paiement ; elle compromet aussi l'identification de l'auteur du manquement. En effet, lorsque le fonctionnaire ne connaît pas clairement les intervenants du circuit, qu'il identifie l'agent Pepee Mobile comme payeur direct et qu'aucune pièce fiable ne permet de suivre le cheminement de l'opération jusqu'à la remise finale, il devient difficile de déterminer si la défaillance procède d'un retard de mise à disposition des fonds par l'État, d'une erreur d'exécution bancaire, d'une carence du relais de proximité ou d'une rupture de transmission dans la chaîne.

Le mémoire relève à cet égard que l'insuffisance de formalisation « empêche d'établir avec certitude la remise du salaire au bénéficiaire » et « complique l'identification des responsabilités ». Autrement dit, l'absence de traçabilité ne neutralise pas seulement la preuve

⁶⁶ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 *op.cit.*, art. 46, 50, 89 et 97

⁶⁷ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 *op.cit.*, art. 40, 41, 54, 94, 98, 100, 106, 107 et 112 ; Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 10, 11, 46, 50 et 89

⁶⁸ Données d'enquête : tableau 16, (absence de signature : 80,8 %) ; tableau 18, (absence de copie de preuve : 100 %) ; tableau 21, (absence de remise d'une preuve au fonctionnaire : 100 %).

du paiement ; elle désorganise aussi le mécanisme d'imputation de responsabilité, condition pourtant essentielle de tout recours utile⁶⁹.

La troisième conséquence réside dans l'affaiblissement des recours administratifs et juridictionnels. L'article 97 de la loi n° 16/013 prévoit expressément que l'agent qui s'estime lésé dans l'un de ses droits ou atteint dans l'une de ses libertés peut exercer, selon les cas, un recours administratif puis un recours juridictionnel⁷⁰.

Ce dispositif constitue, en droit, une garantie importante. Mais encore faut-il que l'agent soit en mesure de démontrer le grief allégué. Or l'absence de reçu, de signature, de liste d'émargement, de copie de transaction ou de toute autre trace individualisée du paiement réduit considérablement la possibilité de constituer un dossier probatoire sérieux. Le recours existe donc normativement, mais il demeure souvent inefficace matériellement, faute de pièces justificatives. Le mémoire le souligne expressément : « l'absence de preuves fiables, la faible traçabilité des opérations, la complexité des procédures et les insuffisances institutionnelles rendent difficile la démonstration des atteintes au droit au salaire et l'exercice efficace des recours ».

Cette inefficacité probatoire a d'ailleurs une traduction empirique nette. L'enquête montre que 93,3 % des agents ne formulent jamais de réclamation, alors même que les retards de paiement sont massifs et fréquents. Une telle abstention ne saurait être interprétée comme le signe d'une absence de litige ; elle traduit plutôt une désactivation du droit au recours sous l'effet combiné de la résignation, de l'opacité du système et du défaut de preuve.

Lorsque l'agent ne dispose d'aucun document attestant le non-paiement, le paiement partiel ou le retard, il peut difficilement soutenir utilement une contestation devant l'autorité administrative, et plus encore devant le juge. Ainsi, l'insuffisance de preuve transforme un droit théoriquement opposable en une prérogative pratiquement affaiblie⁷¹.

Une quatrième conséquence juridique doit être soulignée : l'inachèvement de la bancarisation sur le plan contentieux. En principe, la loi n° 18/019 reconnaît la force probante de l'écrit électronique, admet les actes établis sous forme électronique comme moyens de preuve et impose la conservation des documents et données de paiement pendant plusieurs années.

La doctrine a montré que les SMS confirmatifs, relevés de transaction et autres enregistrements électroniques peuvent valoir preuve, à condition que leur origine et leur intégrité soient garanties. Mais cette architecture probatoire perd une grande partie de son utilité lorsque la traçabilité s'interrompt au moment décisif de la remise physique des fonds. Dans le cas de Mwene-Ditu, la bancarisation semble donc produire un paradoxe : elle modernise le début de l'opération, sans sécuriser juridiquement son achèvement. Le dernier maillon, faute de formalisation, absorbe et neutralise les bénéfices probatoires de la chaîne électronique antérieure.⁷²

Enfin, ces défaillances ont pour effet de déséquilibrer la position juridique du fonctionnaire face aux autres intervenants. L'État, la banque et les relais disposent, en principe

⁶⁹ Données d'enquête : tableau 10, (71,7 % des agents ne connaissent pas les intervenants) ; tableau 11, (80,8 % identifient l'agent Pepee Mobile comme payeur direct) ; tableau 22, p. 61 (70 % des agents de paiement ne conservent aucune copie des opérations).

⁷⁰ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 97

⁷¹ Données d'enquête : tableau 25, (93,3 % des agents ne font jamais de réclamation), rapproché des tableaux 7 à 9, relatifs à la fréquence et à la durée des retards de paiement.

⁷² L. Ilunga Binene et al., art. préc. ; comp. C. Byaombe Malumalu et P. C. Ntzimire, *op.cit.*

ou en pratique, d'informations, de registres ou de moyens de reconstruction partielle des opérations que le bénéficiaire final ne possède pas. Le fonctionnaire supporte alors, sinon juridiquement du moins concrètement, le poids de l'incertitude probatoire.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le salaire présente un caractère alimentaire et que son défaut de paiement ou son versement irrégulier affecte directement les conditions d'existence de l'agent. Il en résulte qu'une chaîne de paie insuffisamment documentée ne compromet pas seulement la technique du paiement ; elle affaiblit l'égalité des armes dans l'accès au recours et réduit l'effectivité de la protection juridictionnelle du droit au salaire.

Il apparaît ainsi que les conséquences juridiques des dysfonctionnements observés à Mwene-Ditu se déploient sur trois plans étroitement liés : preuve incertaine, responsabilité difficilement imputable et recours faiblement effectifs. La question n'est donc pas seulement celle d'une amélioration administrative du système, mais celle de la reconstruction d'une chaîne probatoire complète, seule capable de rendre opératoires les garanties prévues par le droit positif congolais.

4.3.3. Les mécanismes de sécurisation juridique et les perspectives de réforme

Les constats empiriques précédemment dégagés montrent que la chaîne de paie des fonctionnaires à Mwene-Ditu souffre moins d'une absence totale de normes que d'un défaut d'articulation entre les exigences juridiques existantes et les pratiques concrètes de paiement.

Dès lors, la sécurisation juridique du salaire ne suppose pas seulement une réaffirmation de principe du droit à rémunération ; elle appelle surtout la mise en place de mécanismes capables d'assurer, en pratique, la traçabilité complète de l'opération, la preuve de la remise effective, la clarté de la répartition des responsabilités et l'effectivité des voies de recours. Une réforme sérieuse doit, à cet égard, porter simultanément sur les instruments de preuve, sur l'organisation institutionnelle du circuit de paiement et sur les obligations pesant sur chacun des intervenants.⁷³

Le premier axe de sécurisation concerne la formalisation de la remise effective du salaire. Tant que le paiement final demeure matériellement informel, la bancarisation reste juridiquement inachevée. Il apparaît donc nécessaire d'imposer, pour chaque remise de fonds, un support de constatation fiable : reçu nominatif, signature du bénéficiaire, liste d'émargement, registre de paiement ou, dans une perspective plus modernisée, validation électronique ou biométrique.

Une telle exigence se justifie pleinement au regard de la loi n° 18/019, qui reconnaît la valeur probante des actes établis sur support électronique, admet la signature électronique comme mode d'authentification et impose la délivrance ainsi que la conservation des preuves d'exécution des opérations de paiement. La remise du salaire doit ainsi cesser d'être un simple fait matériel pour devenir un acte juridiquement traçable et opposable⁷⁴.

Le deuxième axe tient à l'instauration d'une traçabilité continue de la chaîne de paie. La sécurité juridique du paiement implique que chaque séquence de l'opération puisse être identifiée et vérifiée : émission de l'ordre, transmission à l'institution financière, mise à disposition des fonds, identification du bénéficiaire, remise effective et archivage de la preuve.

⁷³ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 *op.cit.*, art. 10, 11, 46, 50, 89 et 97

⁷⁴ Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op.cit.*, art. 40, 41, 94, 98, 99 et 100

Cette continuité documentaire est la seule manière de localiser une défaillance éventuelle et d'en imputer la responsabilité à l'acteur compétent.

En ce sens, la loi n° 18/019 fournit déjà plusieurs appuis normatifs utiles : elle encadre l'ordre de paiement, impose le consentement du payeur, reconnaît la force probante de l'écrit électronique et organise la conservation des documents pendant cinq ans, voire dix ans pour les opérateurs et participants au système. La réforme devrait donc viser non seulement la numérisation du paiement, mais aussi l'enchaînement probatoire intégral de toutes ses étapes⁷⁵.

Le troisième axe de réforme réside dans la clarification normative des responsabilités. L'une des faiblesses majeures du dispositif observé tient à la confusion entre l'État, débiteur originaire de la rémunération, et les acteurs techniques intervenant dans son exécution.

Il importe dès lors de distinguer expressément, dans les instruments réglementaires et conventionnels applicables, trois niveaux d'obligations : d'abord, celles de l'État, qui demeurent attachées à sa qualité de débiteur salarial ; ensuite, celles de l'institution financière, responsable de la correcte exécution technique, de la sécurité de l'opération et de la conservation des traces ; enfin, celles des relais de proximité, tenus d'identifier correctement le bénéficiaire, de remettre l'intégralité des fonds et d'établir une preuve fiable de cette remise.

Une telle clarification permettrait de sortir de la dilution actuelle des responsabilités et de transformer la pluralité des intervenants en une chaîne juridiquement ordonnée plutôt qu'en un espace d'irresponsabilité diffuse.⁷⁶

Le quatrième mécanisme de sécurisation tient au renforcement du contrôle institutionnel. Une chaîne de paie ne peut être sécurisée durablement si elle n'est pas soumise à des mécanismes de supervision, d'audit et de correction. À cet égard, la Banque centrale du Congo dispose déjà, en vertu de la loi n° 18/019, d'un pouvoir de surveillance et de régulation sur les systèmes, les opérateurs et les instruments de paiement ; elle peut en outre prononcer des sanctions administratives en cas d'infraction aux obligations légales ou réglementaires.⁷⁷

Il serait dès lors opportun de renforcer, dans le contexte spécifique de la paie publique, les dispositifs de suivi conjoint entre les autorités administratives compétentes, l'institution financière et les structures opérationnelles de terrain. Cela suppose notamment la formalisation des procédures de signalement des incidents, la tenue de registres d'anomalies, la mise en place d'audits périodiques et l'obligation de correction documentée des erreurs constatées.

Le cinquième axe porte sur l'effectivité des recours du fonctionnaire. En droit positif, l'article 97 de la loi n° 16/013 reconnaît à l'agent public la possibilité d'exercer un recours administratif puis, le cas échéant, un recours juridictionnel lorsqu'il s'estime lésé dans l'un de ses droits.

Toutefois, pour que ce droit devienne réellement opératoire en matière de paie, encore faut-il que le fonctionnaire puisse identifier l'autorité compétente, disposer d'un minimum de pièces justificatives et accéder à une procédure de réclamation intelligible.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 40 à 42, 94, 97, 98, 106 et 107

⁷⁶ Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016, *op.cit.*, art. 46, 50 et 89 ; Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018, *op.cit.*, art. 3, points 5 et 26, art. 4 et art. 63

⁷⁷ *Ibid.*

La réforme devrait donc comporter une simplification des voies de plainte, la standardisation des réclamations relatives au salaire, l'obligation de délivrer un justificatif minimal de paiement et la fixation de délais clairs de traitement des recours. À défaut, le droit au recours demeurera théorique, alors même qu'il constitue l'un des principaux instruments de protection du droit au salaire.

Enfin, les perspectives de réforme doivent être envisagées dans une logique d'harmonisation entre droit de la fonction publique, droit des systèmes de paiement et droit de la preuve électronique. La doctrine a déjà mis en évidence que les SMS confirmatifs, relevés de transaction et autres supports numériques peuvent constituer des modes de preuve pertinents, à condition que leur origine et leur intégrité soient garanties.⁷⁸

Mais cette modernisation probatoire ne produira tous ses effets que si elle s'étend au moment terminal de la chaîne, c'est-à-dire à la remise effective du salaire au bénéficiaire. La vraie réforme ne consiste donc pas seulement à techniciser davantage le paiement, mais à faire en sorte que chaque opération laisse une trace juridiquement exploitable, accessible au bénéficiaire comme aux autorités de contrôle.

En définitive, les mécanismes de sécurisation juridique de la chaîne de paie peuvent être regroupés autour de cinq exigences complémentaires : formaliser la remise du salaire, assurer la traçabilité continue de l'opération, clarifier la responsabilité de chaque intervenant, renforcer le contrôle institutionnel et rendre les recours véritablement effectifs. C'est à cette condition que la bancarisation de la paie des fonctionnaires pourra remplir sa finalité première : non seulement moderniser le paiement, mais surtout garantir, de manière certaine et opposable, l'effectivité du droit au salaire.

5. Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît que l'intervention de la Trust Merchant Bank (TMB) et des relais de proximité dans la chaîne de paie des fonctionnaires ne modifie pas la nature juridique de l'obligation salariale, qui demeure à la charge de l'État, débiteur originaire de la rémunération statutaire. En revanche, cette interposition technique fait naître, à la charge des intervenants d'exécution, des obligations propres de diligence, de sécurité, d'identification, de traçabilité et de preuve, dont la méconnaissance peut engager des responsabilités distinctes de celle de l'État.

L'étude met ainsi en lumière une dissociation juridiquement décisive entre, d'une part, la dette salariale publique, fondée sur le statut de l'agent, et, d'autre part, l'exécution concrète du paiement, assurée par des opérateurs techniques. Cette dissociation devient source d'insécurité lorsque la répartition des rôles demeure imprécise et que la preuve de la remise effective du salaire n'est pas suffisamment formalisée. La modernisation technique du paiement ne suffit donc pas, à elle seule, à garantir la sécurité juridique du droit au salaire ; elle doit s'accompagner d'un encadrement normatif apte à prévenir la dilution des responsabilités.

L'apport scientifique du présent article réside précisément dans la proposition d'une lecture différenciée de la responsabilité dans la paie des fonctionnaires en République démocratique du Congo. Cette lecture permet de dépasser une double simplification : d'un côté, celle qui ferait de la banque le nouveau débiteur du salaire ; de l'autre, celle qui exonérerait les intervenants techniques de toute responsabilité sous prétexte que l'État demeure tenu de l'obligation principale. L'intérêt de l'approche retenue est ainsi de distinguer le rapport

⁷⁸ C. Byaombe Malumalu et P. C. Ntzimire, *op.cit.*

statutaire principal, les rapports techniques d'exécution et la position du fonctionnaire comme créancier de l'État mais tiers aux conventions d'exécution.

Cette recherche n'est toutefois pas exempte de limites. D'abord, elle se concentre sur la qualification juridique des responsabilités dans une configuration déterminée de bancarisation de la paie, sans embrasser l'ensemble des variantes institutionnelles susceptibles d'exister dans d'autres entités territoriales ou avec d'autres opérateurs de paiement.

Ensuite, l'étude privilégie une approche principalement dogmatique, exégétique et herméneutique, de sorte qu'elle n'épuise ni les dimensions comparatives du contentieux salarial public, ni l'analyse approfondie des instruments réglementaires d'application et des pratiques administratives de contrôle. Ces limites n'affaiblissent pas la thèse défendue, mais en délimitent la portée.

Dès lors, l'ouverture de la recherche se situe à un double niveau. Sur le plan normatif, elle invite à approfondir l'étude des mécanismes permettant d'articuler plus strictement droit de la fonction publique, droit des systèmes de paiement et droit de la preuve électronique.

Sur le plan scientifique, elle appelle des travaux complémentaires consacrés, notamment, à la comparaison entre différents dispositifs de paie publique, à l'analyse du contentieux administratif du non-paiement ou du retard de salaire, ainsi qu'à l'évaluation des techniques de certification de la remise effective des fonds.

En définitive, la sécurisation juridique de la paie publique suppose une réforme conjuguant clarification normative, traçabilité technique intégrale et effectivité réelle des recours, afin que la bancarisation de la paie devienne non seulement un procédé de modernisation administrative, mais un véritable instrument de garantie du droit au salaire dans la fonction publique congolaise.

6. Bibliographie

6.1. Sources normatives

1. Constitution du 18 février 2006, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 février 2006, modifiée et complétée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 52e année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.
2. Organisation internationale du Travail, Convention n° 95 concernant la protection du salaire, 1949.
3. Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 57e année, numéro spécial, Kinshasa, 3 août 2016.
4. Loi n° 18/019 du 9 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 23 juillet 2018.
5. Loi n° 22/031 du 15 juillet 2022 portant régime spécial de sécurité sociale des agents publics de l'État, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, Première partie, 63e année, n° spécial, Kinshasa, 10 août 2022.

6.2. Jurisprudence

1. Cass., Ass. plén., 12 juill. 1991, n° 90-13.602, Besse.

6.3. Ouvrages, thèses et contributions doctrinales générales

1. Bacache-Gibeili, M., *La relativité des conventions et les groupes de contrats*, thèse, Paris II, 1994, LGDJ, 1996.

2. Breton, J.-M., *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, Paris, 1991. *À ne conserver dans la bibliographie que si l'ouvrage a été effectivement consulté directement ; sinon, le maintenir seulement en note comme auteur cité par un autre.*

3. Khalvadjian, B. et Rouvière, F., « L'effet relatif des conventions », in *Droit des obligations : cours, méthode et exercices corrigés*, 2e éd., Armand Colin, 2012.

6.4. Articles scientifiques

1. Byaombe Malumalu, C. et Ntzimire, P. C., « Encadrement juridique du paiement mobile en République démocratique du Congo : moyen et preuve de paiement », *Annales de Droit de Louvain : revue trimestrielle*, vol. 83, n° 2, 2021.

2. Ilunga Binene, L., Ambasu, M., Bukasa Tshiaba, D., Yanda Mulunda, A. et Kasombo Bukasa, R., « Traçabilité et preuve de la remise du salaire physique aux fonctionnaires : enjeux juridiques du cas Pepee Mobile à Mwene-Ditu », *Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS)*, vol. 4, n° 2, avr. 2026.

3. Kabuika Tshipata, J. et Kabuika Kankuenda, J., « Fonction publique en République démocratique du Congo face au défi de la réforme », *Revue Intelligence Stratégique*, vol. 4, n° 8, janv.-mars 2021.