

LE RÉGIONALISME CONSTITUTIONNEL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE NATIONALE ET DES FONCTIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET LOCALES

Par

Georges NSUMBU KABAMBA

Professeur de Droit public à l'Université de Kinshasa

RÉSUMÉ

La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 a constitutionnalisé les réformes administratives pour doter la R.D. Congo de deux fonctions publiques : la fonction publique nationale sous la responsabilité exclusive du pouvoir central, et les fonctions publiques provinciales et locales sous la responsabilité exclusive des provinces (26 provinces). Ces réformes administratives devenues impératives posent le problème de la décentralisation de la gestion administrative et financière de ces deux fonctions publiques. Si le pouvoir central qui avait déjà les responsabilités administratives et financières de la gestion des tous les agents des services publics de l'État et des provinces a pu faire la réforme de la fonction publique nationale en juillet 2016, les provinces n'ont pas pu prendre leurs responsabilités pour faire cette réforme. Comment arriver à une véritable décentralisation administrative et financière pour faire ces réformes administratives impératives ? Alors que nous sommes déjà en 2024.

Mots-clés : *Droit constitutionnel, Droit administratif, fonction publique, réforme administrative*

ABSTRACT

On February 18, 2006, the Constitution of the Democratic Republic of the Congo enshrined administrative reforms to provide the D.R. Congo with two civil services: the national civil service, under the exclusive responsibility of the central government, and the provincial and local civil services, under the exclusive responsibility of the provinces (26 provinces). These administrative reforms, which had become imperative, posed the problem of decentralizing the administrative and financial management of these two civil services. While the central government, which already had administrative and financial responsibility for the management of all state and provincial civil servants, was able to reform the national civil service in July 2016, the provinces were unable to assume their responsibilities for this reform. How can we achieve true administrative and financial decentralization to carry out these imperative administrative reforms? When it's already 2024.

Keywords: *Constitutional law, Administrative law, civil service, administrative reform*

INTRODUCTION

Depuis l'accession de la République Démocratique du Congo à son indépendance le 30 juin 1960, c'est pour la première fois que le constituant de 2006 semble avoir réellement compris la place et l'importance de l'Administration publique dans un État moderne et cela par la grande réforme de l'État consacrée par la Constitution du 18 février 2006¹. Dans ce sens que l'État et l'Administration publique forment un couple indissociable, car l'État ne peut pas fonctionner sans son bras droit qu'est l'Administration publique.

C'est dans ce sens que le constituant de 2006 a eu une grande vision pour la reconstruction et développement de la R.D. Congo par la base, pour mettre en place un régionalisme politique, caractérisé par la réparation des compétences à deux niveaux : entre, d'une part, le pouvoir central et d'autre part, les provinces.

Il s'agit d'une décentralisation politique et administrative entre ces deux niveaux, le niveau du pouvoir central et celui des provinces. Le constituant 2006 a voulu dans sa vision de faire une réforme de l'État et d'adapter immédiatement l'Administration publique à la nouvelle forme de l'État. D'où la constitutionnalisation des réformes administratives.

C'est ainsi que l'actuelle Constitution a prévu deux niveaux fonctions publiques ou une fonction publique à double étage : la fonction publique nationale sous la compétence exclusive du pouvoir central, et les fonctions publiques provinciales et locales sous la compétence exclusive des provinces (article 202, point 8 ainsi que l'article 204, point 3 de la Constitution du 18 février 2006).

Le constituant 2006 tient à réhabiliter nécessairement l'Administrative provinciale et locale pour engager le pays dans le développement économique à la base, comme ce fut le cas pour l'État du Congo-Belge qui s'est appuyé sur l'Administration provinciale et locale pour construire la colonie du Congo-Belge. Nous savons que l'Administration provinciale et locale a été sacrifiée et oubliée après l'indépendance jusqu'en 2006.

Pour concrétiser cette grande vision du constituant de 2006, il sera impératif de passer par certaines étapes :

- 1°) La première étape concerne la réforme de l'État afin de doter cet État des nouvelles institutions politiques stables. Aux fins de terminer avec l'instabilité des institutions politiques qu'a connues le pays depuis plus de soixante ans.

¹ Articles 201 à 204 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la R.D. Congo*, 52^{ème} année, Numéro Spécial, Kinshasa, 5 février 2011.

- 2°) La deuxième étape sera celle de doter l'État d'une Administration publique efficace et dynamique pour s'engager avec espoir dans la reconstruction et le développement du pays par la base. Nous entendons par là, doter l'État de deux fonctions publiques : nationale et provinciales et locales, dont les réformes sont devenues impératives du fait de la constitutionnalisation de ces réformes administratives.
- 3°) La troisième étape sera celle de mettre ces deux fonctions publiques à l'épreuve de la reconstruction du pays.

C'est ici que se pose la question fondamentale de l'effectivité de la décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'État. C'est-à-dire qu'il est impératif de faire cette décentralisation administrative et financière afin que les réformes administratives soient mises en place dans les meilleures conditions.

Nous constatons que le constituant n'a pas pensé à établir un chronogramme pour la réalisation de ces réformes administratives, ce qui va constituer un très grand obstacle pour la mise en place de celles-ci.

Comme la décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'État n'est pas à l'ordre du jour depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006 et que nous sommes déjà en 2024, nous constatons qu'il y a une véritable impasse dans les réformes des fonctions publiques provinciales et locales. Depuis que la Constitution du 18 février 2006 est en place en République Démocratique du Congo, il y a eu effectivement la réforme de l'État. C'est ainsi que depuis 2006 à ce jour le pays a connu au moins trois législatures et une alternance politique civilisée après les élections de décembre 2018.

En ce qui concerne les réformes administratives, le pouvoir central qui garde encore jusqu'à ce jour, « *le monopole* » de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'État (gestion administrative et financière), est parvenu à faire la réforme de la fonction publique nationale du 16 juillet 2016, consacrée par le statut de la fonction publique nationale².

Comme nous l'avons déjà dit, les réformes des fonctions publiques provinciales et locales sont dans l'impasse, alors que nous sommes déjà en 2023.

Ce qui remet fondamentalement en cause la reconstruction et le développement du pays par la base.

² La loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents des services publics de l'Etat, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial du 3 août 2016.

Comment alors sortir de l'impasse et remettre la pendule à l'heure, pour doter l'État des fonctions publiques provinciales et locales ?

La réponse à cette question passe cette décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'État, entre le pouvoir central et les provinces en se basant sur le « *recensement biométrique* » des agents et fonctionnaires au niveau des administrations centrales et celui des agents et fonctionnaire des administrations provinciales. Ce recensement biométrique pourra faciliter cette décentralisation administrative et financière entre deux niveaux, ainsi que la maîtrise des masses salariales.

Il s'agit de respecter l'autonomie de deux fonctions publiques garantie par la Constitution du 18 février 2006, et qui nécessite que les deux fonctions puissent avoir des moyens financiers pour permettre l'effectivité de cette décentralisation administrative et financière. Voilà pourquoi cette décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'État à ces deux niveaux est devenue une priorité des priorités pour sortir de l'impasse afin que le pays s'engage dans une véritable reconstruction et le développement économique à la base.

Au vu de tout ce qui précède, nous pouvons confirmer que la Constitution du 18 février 2006 a permis de doter le pays des institutions politiques stables³ une condition nécessaire pour permettre la mise en place des réformes administratives.

Nous sommes déjà à la troisième législative. Voilà pourquoi le pouvoir central a saisi cette opportunité pour engager la réforme de la fonction publique nationale consacrée par le statut des agents et fonctionnaires de carrière de l'État, au niveau de pouvoir central⁴. Nous pouvons dire que la réussite de cette réforme de la fonction publique nationale du 16 juillet 2016, confirme la « *renaissance* » de droit de la fonction publique en République Démocratique du Congo. Mais, l'objectif prioritaire de la réforme de l'État consacrée par la Constitution du 18 février 2006 était de doter l'État des institutions politiques stables, pour sortir du cycle infernal d'instabilité des institutions politiques soixante ans après l'indépendance, et pour adapter l'Administration publique congolaise à la réforme de l'État, pour permettre au pays de se doter d'une Administration publique efficace et dynamique au niveau central et provincial.

³ Depuis la promulgation de la Constitution de la R.D. Congo du 18 février 2006, nous allons entrer dans la quatrième législature, après les élections générales organisées le 20 décembre 2023 et dont les résultats sont déjà publiés, cela justifie la stabilité des institutions politiques en République Démocratique du Congo.

⁴ Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière de services publics de l'Etat, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial des 03 août 2016, pp. 1-44.

Par contre le constat est amère, car jusqu'à ce jour les réformes des fonctions publiques provinciales et locales sous la responsabilité exclusive des provinces sont dans l'impasse⁵. Un échec dont l'obstacle majeur reste la décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'Etat et des provinces au profit du pouvoir central et des provinces, alors que le pouvoir central garde encore le monopole dans 3^{ème} République.

Il est plus que temps de couper ce cordon ombilical de la centralisation politique et administrative qu'a connu le pays depuis son accession à l'indépendance. Il est vrai que l'on a tenté une telle expérience de la décentralisation administrative et financière de la gestion des agents et fonctionnaires des services publics de l'Etat au profit de chaque ministère, au niveau du pouvoir central, par la réforme administrative du 04 juillet 1973⁶. Une grande réforme qui a totalement échoué.

Pour cette fois-ci, c'est une question de vie ou de mort, car ce sera l'échec total de la réforme de l'Etat de 2006. Mieux vaut tard que jamais pour la réhabilitation de l'Administration provinciale et locale, car la reconstruction de ce grand pays nécessite que l'Etat se dote des fonctions publiques, nationale et provinciales et locales efficaces et dynamiques.

I. LA CONSTITUTION DU 18 FÉVRIER 2006 ET LE PARI DE METTRE FIN À L'INSTABILITÉ PERMANENTE DES INSTITUTIONS POLITIQUES DEPUIS L'ACCESSION DU PAYS À L'INDÉPENDANCE.

L'ancienne puissance publique coloniale, la Belgique n'était pas venue en Afrique pour préparer un futur Etat moderne, mais pour occuper, dominer, et exploiter les matières premières c'est tout. Le Congo-Belge comme une colonie et un réservoir des matières premières à exploiter indéfiniment au profit des industries belges. La décolonisation est apparue comme un accident de parcours et inacceptable pour les colons. Rien n'a été fait pour préparer l'émancipation du Congo-Belge. C'est ainsi que les pères des indépendances des anciennes africaines avaient comme objectif « *prioritaire* » était de mettre

⁵ Le constituant originaire de 2006 a constitutionnalisé la réforme administrative en dotant l'Etat de texte fonction publique, la fonction publique nationale sous la responsabilité exclusive du pouvoir central, et les fonctions publiques provinciales et locales sous la responsabilité exclusive des provinces. Il n'y a que le pouvoir central qui a pris sa responsabilité pour mettre en place la réforme de la fonction publique en juillet 2016. Les provinces jusqu'à ce jour ne sont pas encore parvenues à faire ces réformes, alors que le pays vient d'organiser le quatrième cycle électoral le 20 décembre 2023. Il faudra attendre les nouvelles assemblées provinciales pour voir ce qu'elles feront. C'est pour dire que nous sommes totalement dans l'impasse du côté des provinces.

⁶ Ordonnance-loi n°73/023 du 04 juillet 1973 portant Statut du personnel des services publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre*, n°18 du 15 septembre 1973.

définitivement fin au colonialisme qu'ils ont subi, mais sans se poser des véritables questions sur les Constitutions de ces nouveaux États, ni sur la problématique des Administrations publiques à mettre en place, alors que les colons n'avaient comme priorité la formation des futurs cadres universitaires pour la relève.

C'est ici que les anciennes puissances coloniales vont mettre en place des « pièges mortels » pour poursuivre le néocolonialisme dans ces nouveaux États africains postcoloniaux en général, et en particulier pour le nouvel de la République Démocratique du Congo. Ces pièges mortels se situent au niveau des institutions politiques octroyées faibles et instables, et au niveau des Administrations publiques très faibles par manque des cadres universitaires indigènes et en voie de sous administrations, ce qui va assurer le sous-développement économiques. Car, les indépendances économiques étaient confisquées par ces anciennes puissances coloniales. Les nouveaux États africains postcoloniaux se trouvent face à une bombe à retardement qui favorisera la continuité avec le néocolonialisme avec l'exploitation des matières premières comme avant et cela près de soixante ans après les indépendances précipitées⁷. Cette bombe à retardement va se révéler catastrophique avec les crises permanentes des institutions politiques héritées à la décolonisation, et une crise catastrophique des Administrations publiques, il faut y ajouter la crise économique permanente pour faire de ces États, des États très faibles. Ce qui facilitera le néocolonialisme de prospérer sur le dos de populations africaines fragilisées et cela pendant plusieurs décennies.

La République Démocratique du Congo est un exemple grandeur nature, avec une indépendance accordée dans la précipitation la plus totale, avec une première Constitution préparée par l'ancienne puissance coloniale, une copie conforme de leurs institutions politiques. Et rien n'est fait en ce qui concerne l'Administration publique, alors que le pays n'avait pas des cadres universitaires congolais en nombre suffisant pour assurer la relève de la haute fonction publique, avec un droit de la fonction hérité du Congo-Belge et impossible d'application à l'indépendance.

Toutes les conditions étaient réunies pour le bon fonctionnement de ce piège mortel de l'ancienne puissance coloniale, il s'agit de l'échec de certain et total dans le fonctionnement des institutions politiques et administratives héritées de l'ancienne puissance coloniale. Une situation qui conduira à une crise permanente de l'Etat et de l'Administration publique en République Démocratique du Congo pendant plus de soixante ans après l'indépendance.

⁷ Pour le cas de la République Démocratique du Congo, l'instabilité des institutions politiques a commencé trois mois après son, indépendances la plus précipitées dans la 1^{ère} République jusqu'au moment de la préparation de la Constitution du 1^{er} août 1964 dite de Luluabourg. La suite sera les coups d'État militaire du 24 novembre 1965.

Le mauvais diagnostic fait par les nouveaux États postcoloniaux accompagnés par les anciennes puissances coloniales n'était pas à mesure de relever l'État et l'Administration publique.

C'est ici que nous pouvons comprendre l'importance de la réforme de l'État engagée en République Démocratique du Congo et consacrée par la Constitution du 18 février 2006. Le constituant de 2006 a fait un très bon diagnostic, afin de sortir une fois pour toute, du piège mortel colonial qui nous a poursuivi depuis plusieurs décennies. Il s'agit de trouver, en priorité, des remèdes pour soigner l'État et le remettre debout, avec des institutions politiques stables et chercher ensuite, de doter l'État de l'Administration publique efficace et dynamique, c'est-à-dire adapter l'Administration publique à la nouvelle forme de l'État : le régionalisme constitutionnel, afin de s'attaquer véritablement à la reconstruction du pays et au développement économique du pays. Il s'agit de trois étapes importantes pour sortir du piège mortel du néocolonialisme.

Nous pouvons constater aujourd'hui que la première étape s'est très bien passée, car la République Démocratique du Congo, s'est dotée des institutions politiques stables depuis la réforme de l'État consacrée par la Constitution du 18 février 2006. Nous sommes déjà à la fin de la troisième législature, et que les élections présidentielles, législative, provinciale organisées le 20 décembre 2024 vont nous introduire dans la quatrième législature, après leurs proclamations.

Ce sera cette stabilité des institutions politiques du pays qui permettra au pouvoir central de tout mettre en œuvre pour initier la réforme de la fonction publique nationale en juillet 2016. Une réforme administrative qui sera considérée comme la plus importantes depuis l'accession du pays à l'indépendance, car la volonté politique est ferme par les pouvoirs publics pour réhabiliter l'Administration publique. Une réforme de la fonction publique nationale qui concernera l'adaptation de l'Administration publique à la nouvelle forme de l'État (le régionalisme politique caractérisé par la répartition des compétences de l'État entre le pouvoir central et les provinces).

II. LA CONSTITUTIONNALISATION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES PAR LE CONSTITUANT DE 2006 EN DOTANT LA R.D. CONGO DE DEUX FONCTIONS PUBLIQUES : NATIONALE ET PROVINCIALES ET LOCALES

Cette deuxième étape importante qui concerne l'adaptation de l'Administration publique, la nouvelle forme de l'État consacrée par la Constitution du 18 février 2006 semble poser des sérieux problèmes, car le constituant n'a pas déterminé un chronogramme pour la mise en place de ces réformes administratives, et surtout n'a pas prévu des moyens financiers pour

permettre le pouvoir central et les provinces à accomplir leurs responsabilités pour la mise en place de ces réformes administratives.

Nous savons que dans la deuxième République, avant la Constitution du 18 février 2006, la République Démocratique du Congo n'avait qu'une seule fonction publique, dans un Etat unitaire centralisé, et qui était sous la responsabilité du pouvoir central et gérée par le ministre de la fonction publique⁸. Alors que dans la troisième République on a mis fin à l'Etat unitaire centralisé, le monopole de la gestion des agents et fonctionnaires de l'Etat et des provinces est resté au profit du ministre de la Fonction publique, après la réforme de l'Etat de 2006 (au niveau du pouvoir central).

Cette décentralisation de la gestion des agents et fonctionnaire des services publics de l'Etat s'est poursuivie dans la troisième République, contrairement aux prescrits de la Constitution qui a doté l'Etat de deux fonctions publiques autonomes. Dans ce sens que rien n'était prévu pour rendre l'autonomie de ces deux fonctions publiques effective, en se référant aux compétences exclusives du pouvoir central et des provinces qui garantissent cette autonomie. Cette décentralisation administrative et financière du budget national consacré au ministère de la fonction publique et qui concerne les moyens humains des Administrations centrales (pouvoir central) et pour les Administrations provinciales et locales (les provinces).

C'est dans ces conditions que le pouvoir central qui garde encore le monopole la gestion du budget consacré aux moyens humains de l'Etat et des provinces, est à mesure d'assurer ses nouvelles responsabilités pour faire la réforme de la fonction publique nationale. C'est ainsi qu'après la fin de la deuxième législative qui marque la stabilité des institutions politiques, le pouvoir central s'est engagé à faire la réforme de la fonction publique nationale qui sera consacrée par le statut des agents et fonctionnaires de carrière de l'Etat du 16 juillet 2016. Statut de la fonction publique nationale qui vient remplacer le statut de 1981⁹. Car depuis la mise en place de cette réforme de la fonction publique nationale par le pouvoir publique nationale par le pouvoir central depuis juillet 2016, nous pouvons dire que nous sommes dans une première phase de la reconnaissance du droit de la fonction publique en République Démocratique du Congo. Nous prendrons comme exemple les points noirs de l'évolution du droit de la fonction publique congolaise, il s'agit particulièrement des recrutements anarchiques et non, maîtrise des effectifs de la fonction publique.

⁸ Ordonnance n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction publique, *Journal Officiel du Zaïre*, n°17 du 1^{er} septembre 1980.

⁹ La loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre (J.O.Z)*, n°15.

Il s'agit de la gestion administrative des dossiers de ces moyens humains à ces deux niveaux, tous les dossiers administratifs des Administrations Centrales seront gérés par le pouvoir central, et tous les dossiers administratifs des agents et fonctionnaires des Administrations provinciales et locales seront gérés au niveau des provinces.

Ce qui va faciliter la décentralisation financière par la décentralisation du budget national consacré aux moyens humains de l'Etat au profit de ces deux niveaux : le pouvoir central, en fonction du nombre de ses effectifs de chaque province. Il s'agit ici d'un objectif prioritaire pour les réformes administratives devenues impératives.

Comme cet objectif prioritaire n'est pas encore pris en compte par le pouvoir central jusqu'à ce jour, cela constitue un obstacle majeur pour les provinces pour l'accomplissement de leurs responsabilités pour envoyer les réformes des fonctions publiques provinciales et locales. Ce blocage persiste encore jusqu'en 2024.

- En ce qui concerne les recrutements anarchiques désormais depuis la réforme de la fonction publique nationale en juillet 2016, il y a d'abord le respect absolu des règles statutaires et de ce fait, tous les recrutements ne se font que sur concours vont permettre de rechercher la méritocratie, l'élite et le rajeunissement des cadres de la haute fonction publique.
- En ce qui concerne ma maîtrise des effectifs de la fonction publique, le point faible qui a fait de l'Etat le plus mauvais employeur, aujourd'hui avec le recensement biométrique¹⁰, il est possible d'identifier les agents et fonctionnaires des services publics au niveau central ainsi qu'au niveau des provinces. Cette identification va conduire à la maîtrise des effectifs de la fonction publique au niveau du pouvoir central et des provinces.
- Nous y ajouterons la politique de formation initiale et permanente avec la création de l'École Nationale d'Administration (ENA)¹¹.

Cette deuxième étape a connu un sérieux problème en ce qui concerne les réformes des fonctions publiques provinciales et locales dont le blocage est totale jusqu'à ce jour. Alors que les élections provinciales et locales sont déjà prévues à partir de décembre 2023. Ces réformes attendront effectivement l'installation des nouvelles Assemblées provinciales. Comment sortir de ce blocage pour arriver à réhabiliter les Administrations provinciales et locales ?

¹⁰ Voir le rapport du Ministère de la Fonction publique de janvier 2001, concernant des résultats partiels de recensement national des agents et fonctionnaire de l'Etat pour la période d'octobre 2001 à août 2010.

¹¹ Lire le décret n°13/03 du 16 août 2013 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Ecole Nationale d'Administration (ENA). (Consulter <https://ena.cd/&-propos/>).

Comme on l'a déjà relevé ci-haut, il est désormais plus qu'important de sortir de la centralisation de la gestion des effectifs des agents et fonctionnaires des services publics au niveau central ainsi qu'au niveau des provinces. Il est impératif de rendre effective la décentralisation administrative et financière en ce qui concerne des fonctions publiques, nationale, provinciales et locales¹².

Si les provinces, avec les nouvelles compétences exclusives, avaient obtenu des moyens financiers pour faciliter ces réformes administratives qui sont devenues impératives et plus que nécessaires pour réhabiliter les Administrations provinciales, cela va permettre de sortir définitivement du piège mortel du néocolonialisme pour arriver au fonctionnement de l'Etat et des Administrations publiques, pour arriver à la véritable stabilité des institutions politiques et administratives pour s'engager avec assurance dans l'étape de la reconstruction des pays et le développement économique.

III. LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DANS LA GESTION DES FONCTIONS PUBLIQUES, AU PROFIT DE CHAQUE NIVEAU DES POUVOIRS

Le niveau du pouvoir central et celui de provinces conformément à la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006.

Le constituant de 2006 en République Démocratique du Congo a eu une très grande vision pour doter ce pays des institutions politiques stables par la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006, pour réhabiliter l'Administration publique a préféré constitutionnalisés les réformes administratives pour adapter l'Administration publique à la nouvelle forme de l'Etat, caractérisée par la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces.

Bref, une décentralisation politique et administrative à ces deux niveaux, dans le cadre du régionalisme constitutionnel.

Mais, la chose la plus importantes qui échappée à l'attention du constituant de 2006 dans la constitutionnalisation des réformes administratives, s'agissant la mise en place de deux fonctions publiques, nationales et provinciales et locales, dont les compétences exclusives revenaient aux deux niveaux, le pouvoir central et les provinces, ce fut la mise en place des mécanisme réglementant la décentralisation administrative et financière de cette nouvelle gestion des effectifs de ces fonctions publiques.

¹² La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 confirme l'autonomie de la fonction publique nationale et de la fonction publique provinciales et locales dans ses articles, 194, 201, 202. Particulièrement dans la répartition de la compétence, exclusive entre le pouvoir central et les provinces.

Le pouvoir central qui aurait pris cette responsabilité ne l'a pas fait, pour se satisfaire de la continuité de la centralisation administrative et financière de cette nouvelle gestion des effectifs de ces fonctions publiques. Ceci constituera le plus grand obstacle pour que les provinces prennent leurs responsabilités pour faire les réformes des fonctions publiques provinciales et locales jusqu'à ce jour.

3.1 La loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrières des services publics de l'Etat : analyse de Titre II du recrutement.

La loi n°16/013 du 15 juillet portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat et ce Titre II consacré au recrutement a une grande importance pour une fonction publique de carrière, car on recrute les agents qui feront carrière au sein de la fonction publique, d'où l'intérêt de rechercher une méritocratie et la compétence pour espérer se doter d'une fonction publique efficace et dynamique. L'Etat congolais était habitué à recruter la médiocrité, et les résultats ont été catastrophiques. Pour la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, il n'y a pas mille solutions, il est impératif de réussir l'examen de passage en matière de recrutement des agents des carrières des services publics de l'Etat, afin que l'Etat congolais redevienne un bon employeur.

En effet, la réforme administrative du 15 juillet 2016 a profondément innové ce Titre II consacré au recrutement dans la fonction publique nationale, en ce sens que les conditions de concours de recrutement et l'organisation de ces concours sont regroupées ensemble. Ainsi, ce Titre II commence par l'article 4 qui stipule que : « *Tout recrutement a pour objet de pourvoir à la vacance d'un emploi repris dans le cadre organique d'un service et budgétairement prévu* ».

Comme on peut le constater cet article a pour objectif principale, mettre fin aux recrutements anarchiques qui ont constitué un véritable cancer pour l'Administration publique congolaise.

Ensuite, l'article 5 fixe les conditions de recrutement et au point 5 il est stipulé : « *Avoir subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement, sauf pour le cas exceptionnel de recrutement sur le titre prévu à l'article 6 alinéa 2 de la présente loi...* ».

L'une des conditions de recrutement, sinon la principale pour le recrutement reste « *la réussite au concours de recrutement* », sauf pour le cas exceptionnel prévu.

L'article 6 en son alinéa premier confirme de nouveau que : « *L'agent est recruté sur concours* », et la suite ce même article 6 fixe les modalités d'organisation des concours recrutements. Et après l'organisation des concours de recrutement, l'article 7 stipule ceci : « *A l'issue du concours, seul le candidat*

ayant rempli les conditions et s'étant classé en ordre utile peut être nommé et affecté dans le ministère ou le service intéressé. Mais, à l'alinéa 2 de l'article 7, il y a une précision importante : « *Le recrutement s'effectue exclusivement aux grades d'exécution et de collaboration depuis à l'article 17 de la présente loi* ».

Nous pouvons dire que le respect absolu de l'article 7 alinéa 2 pourra conduire à la fois, à la réhabilitation effective de l'Administration publique congolaise, mais aussi à celle de la haute fonction publique, en y associant l'article 8 de la présente loi. Et cet article 8 stipule que : « *Le titre exigé pour l'accès aux différents grades de recrutement est déterminé par le tableau fixé par le règlement d'administration* ».

Au vu de tout ce qui précède sur ce Titre II consacré au recrutement, les textes sont assez clairs à ce sujet et ne prête à aucune confusion. Or, c'est l'application des règles statutaires qui a posé des problèmes depuis l'accession du pays à l'indépendance.

Si l'étape du concours de recrutement est passée avec brio, le postulant passera à l'étape suivante de l'entrée dans la carrière comme agent des services publics de l'Etat. Ce qui permet de passer à l'analyse du Titre III consacré à la carrière.

3.2 La loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat : analyse de Titre III consacré à la carrière

a) La période probatoire avant l'entrée définitive dans la carrière.

Après le succès obtenu dans les recrutements des agents de carrière des services publics de l'Etat par l'organisation des concours, la deuxième étape importante sera l'entrée dans la fonction publique. C'est ainsi que le Titre III consacré à la carrière et dans son chapitre 2, il sera question de la période probatoire, dont les deux articles en fixe les modalités :

- L'article 14 stipule que : « *La période probatoire permet à l'autorité compétente de se rendre compte du degré de conscience d'aptitudes moral et professionnelle de l'agent.*

Pour être nommé à titre définitif, l'agent accompli une période probatoire de trois mois pour les emplois d'exécution et de six mois pour les emplois de collaboration ».

Nous avons ici, le deuxième niveau de filtre concernant la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, mais aussi de la réhabilitation de la haute fonction publique, car, après cette période probatoire, la porte de l'entrée dans la fonction publique est désormais ouverte pour l'agent dans sa nouvelle carrière.

b) L'entrée dans la carrière dans la fonction publique l'article 15 stipule ceci :

« A l'issue de la période probatoire, l'autorité définie par le règlement d'administration établit un rapport donnant en conclusion ses avis, sur l'opportunité de l'admission définitive de l'agent. Ce rapport est adressé pour décision, par la voie hiérarchique, à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'agent qui n'est pas admis à titre définitif est licencié d'office sans aucune indemnité par l'autorité compétente. En cas d'admission définitif, l'ancienneté de l'agent court à partir de la date de son recrutement ».

Ceci va permettre à l'Etat de devenir un très bon employeur et désormais capable de doter l'Etat d'une Administration publique moderne, efficace et dynamique.

c) L'évolution dans la carrière

Le chapitre 3 est consacré : aux emplois des catégories et grades. C'est ici que les choses sérieuses vont commencer pour les nouveaux agents recrutés dans la fonction publique, particulièrement sur l'évolution de leurs carrières, une fois qu'ils sont nommés définitivement. Dans ce chapitre, il y aura des grandes modifications par rapport aux deux précédentes réformes administratives au 04 juillet 1973 et celle du 17 juillet 1981. C'est une grande révolution que nous allons suivre en ce qui concerne les emplois, les catégories et des grades.

- En ce qui concerne les emplois, l'article 16 répartir les emplois en 4 catégories en son alinéa 2 : *« L'emploi est une fonction administrative permanente et budgétisée prévue dans le cadre organique d'un service public ».*

Les emplois sont répartis en 4 catégories :

1. Catégorie A : emplois de conception, de commandement, de direction et de contrôle général ;
2. Catégorie B : emplois de coordination et d'encadrement ;
3. Catégorie C : emplois de collaboration et de prestations intellectuels et Techniques ;
4. Catégorie D : emplois d'exécution des tâches non spécialisées et des prestations techniques manuelles.

Cette fois-ci, il y a au moins trois catégories réservées à la haute fonction, ce qui permet de rendre le problème de l'évolution des carrières dans la haute fonction publique. Cette évolution de carrière sera confirmée dans l'article 17 qui stipule que : *« Les grades correspondants aux emplois prévus à l'article 16 sont hiérarchisés et établies ».*

Ils sont repartis en :

1. Catégorie A, hauts fonctionnaires :
 - Secrétaire Général ;
 - Directeur Général ;
 - Directeur.
2. Catégorie B, cadres supérieures :
 - Chef de Division ;
 - Chef de Bureau ;
3. Catégorie C, agents de collaboration :
 - Attaché d'Administration de 1^{ère} classe ;
 - Attaché d'Administration de 2^{ème} classe ;
 - Agent d'Administration de 1^{ère} classe.

Il faut ajouter dans cette catégorie les anciens Agents de bureau de 1^{ère} classe, qui sont devenus des Agents d'Administration de 1^{ère} classe. Ils faisaient partis de catégorie des emplois d'exécution et désormais, ils sont tous dans la Catégorie C des emplois de collaboration. Cela se justifie car ils ont les diplômes de l'enseignement supérieur.

4. Catégorie D, agent d'exécution :
 - Agent d'Administration de 2^{ème} classe ;
 - Agent Auxiliaires de 1^{ère} classe ;
 - Agent Auxiliaire de 2^{ème} classe ;
 - Huissier.

Le niveau de recrutement, les échelles indiciaires, les indices de traitement et le plan de déroulement de carrière pour chaque catégorie d'emplois prévus à l'article précédent sont fixés par règlement d'Administration.

Ainsi, cette réforme administrative a certainement innové en ce qui concerne le plan de déroulement de carrière, et particulièrement dans les catégories qui concernent la haute fonction publique. Les grades des catégories B et C comportent désormais des échelons établis comme suit dans l'article 18 :

- Chef de Division :
 - Echelon 2
 - Echelon 1
- Chef de Bureau
 - Echelon 2
 - Echelon 1

- Attaché d'Administration de 1^{ère} classe :
 - Echelon 2
 - Echelon 1
- Attaché d'Administration de 2^{ème} classe :
 - Echelon 2
 - Echelon 1
- Agent d'Administration de 1^{ère} classe :
 - Echelon 2
 - Echelon 1

Le passage de l'échelon 1 ou 2 au sein d'un grade s'effectue dans les mêmes conditions de cotation que pour l'avancement en grade, sur proposition du Secrétaire général, après avis de Conseil supérieur de la Fonction Publique prévu aux articles 135 et 136 de la présente loi. L'initiative de la promotion revient au service dont dépend l'agent.

Toutes les dispositions sont prises dans les articles suivants pour éviter les recrutements anarchiques et pour favoriser un bon déroulement de carrière. Nous terminerons ce chapitre 3 par son article 22 qui stipule que :

d) La gestion prévisionnelle des effectifs

« Les cadres organiques et les effectifs maxima des emplois existants au sein de différents services sont fixés par le décret du Premier ministre, délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions.

Toutefois, les cadres organiques et les effectifs maxima des emplois existants au sein des Chambres du Parlement sont, après concertation avec le Gouvernement, selon le cas, fixés par décision du Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ».

Voici quelques dispositifs dans ce statut et particulièrement dans les deux Titres consacrés au recrutement et à la carrière, qui sont complémentaires pour limiter strictement les recrutements anarchiques, favoriser le bon déroulement des carrières, mais surtout la réhabilitation de l'Administration publique ainsi que celle de la haute fonction publique.

Comme on vient de le voir, le chapitre 3 apporte une grande révolution dans l'évolution de la carrière, une amélioration essentielle par rapport à la réforme administrative du 04 juillet 1973 en ce qui concerne l'évolution des carrières dans les services publics de l'Etat. Ce qui sera très bénéfique pour la réhabilitation de la haute fonction publique.

e) La cessation définitive de service par la mise à la retraite pour liquider le passif des effectifs pléthoriques.

Dans cette réforme de la fonction publique nationale consacrée par le Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, il y avait grand passif qui restait du fait de l'échec de la réforme administrative du 04 juillet 1973, par la suite des effectifs pléthoriques et inefficace dans l'Administration publique congolaise. Il était impératif de trouver une solution définitive à cette situation. Nous pouvons dire qu'une solution miracle a été trouvée au chapitre 10 consacré à la cessation définitive de service et de réintégration. Il s'agit particulièrement de l'article 77 qui détermine les conditions de cessation définitive de service mais en son point 5 qui stipule que : « *La cessation définitive de service résulte : de la mise à la retraite* ».

Et les articles 80 et 81 du statut déterminent les conditions de la mise à la retraite. Il se fait que l'Etat congolais s'est révélé, dans les différentes réformes administratives du 04 juillet 1973. Après avoir fait des recrutements anarchiques, l'Etat congolais n'était plus à mesure de mettre à la retraite des agents de carrière des services publics de l'Etat qui en avaient droit. D'où l'importance de ce chapitre 10 consacré à la cessation définitive de service. Car cela peut se relever comme un levier important dans la maîtrise des effectifs pour une gestion prévisionnelle des effectifs. Une meilleure façon de liquider progressivement ce fardeau du passif des recrutements anarchiques.

La détermination du poursuivre central pour permettre aux agents de carrière des services publics de l'Etat à prendre leurs retraites dès qu'ils en ont le droit, une façon de remercier ces agents pour les services rendus, cette détermination a abouti à la création de la Caisse Nationale de Service Sociale des Agents Publics (NSSAP), qui va prendre en charge les financements des retraites.

Pour la première fois depuis plus de 20 ans, les premières décisions de mise à la retraite des agents de carrière des services publics de l'Etat sont prises le 15 juillet 2017 (Réf. Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant des Agents de carrière des services Publics de l'Etat : Articles 119 et Arrêté ministériel n°007/ME/MIN.FP/2017 du 15 juillet 2017 : articles 8, 11 et 12).

Désormais, l'actuel Vice Premier Ministre, ministre de la Fonction Publique, a établi un calendrier progressif de mise à la retraite des agents des services publics de l'Etat qui en ont le droit.

Au vu de tout ce qui précède, l'analyse de la mise en place de la réforme de la fonction publique nationale consacrée par le Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat confirme bien que cette réforme marque une étape très importante dans l'évolution du droit de la Fonction publique congolaise. Car, la réussite de cette grande réforme administrative initiée par le pouvoir

central nous introduit, pour première fois, depuis l'accession du pays à l'indépendance, dans la phase de la renaissance du droit de la Fonction publique congolaise. On assiste à la fois à un début de la réhabilitation de l'Administration publique congolaise, par un retour aux fondamentaux de la Fonction publique de carrière dont le point principal est le recrutement par concours ; mais aussi à la réhabilitation de la haute fonction publique par le filtre de recrutement des agents dans la catégorie de collaboration, réservé exclusivement aux cadres universitaires. Or, le deuxième grand pilier de la réhabilitation de la haute fonction publique reste la politique de formation permanente des agents et fonctionnaires au cours de leurs carrières.

Voilà pourquoi nous terminons l'analyse de la réforme de la fonction publique nationale par la politique de formation mis en place par le pouvoir central. Il s'agira de la création de l'Ecole Nationale d'Administration et la réhabilitation de la haute fonction publique nationale.

Depuis la création de l'Ecole Nationale d'Administration, dans le cadre d'une politique nationale de formation des futurs agents et cadres de la fonction publique, nous sommes déjà à la 3^{ème} promotion. Après leur formation avec succès, ils sont affectés dans les différents ministères et institutions de la République.

Avec cette politique de formation, le pouvoir central s'est doté d'un outil très indispensable pour la réhabilitation de la haute fonction publique, par le rajeunissement des cadres et la modernisation des services publics.

CONCLUSION

Il faut dire ici que la réforme administrative de la fonction publique nationale, consacrée par le Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat du 16 juillet 2016, incarne des avancées significatives. La République Démocratique du Congo s'est engagée résolument à sortir du piège mortel colonial de l'ancienne puissance coloniale, en ce qui concerne la réforme de l'Etat et de l'Administration publique, afin de doter l'Etat congolais des institutions politiques stables, ainsi que d'une Administration publique dynamique et efficace.

Le constituant originaire de 2006 a compris l'importance de l'Administration publique dans un Etat moderne, pour constitutionaliser les réformes administratives afin d'adapter l'Administration publique à la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006.

Alors que la République Démocratique du Congo est passé de la 2^{ème} République à la troisième République consacrée par la Constitution du 18 février 2006, une grande réforme de l'Etat caractérisée par une décentralisation politique et administrative. La constitutionnalisation des réformes administrative conduira à doter l'Etat de deux fonctions publiques, nationales et provinciales et locales qui seront autonomes, car le niveau du pouvoir central et des provinces seront doté des compétences exclusives qui confirmeront l'autonomie de ces deux niveaux sur le plan administratif et financier.

Nous constatons que depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, le pouvoir central a gardé le monopole de la gestion administrative et financière des agents de carrière des services publics de l'Etat. C'est pour dire que le Constitution n'est pas respectée par le pouvoir central qui, garde encore l'esprit de la centralisation. Il est grand temps de sortir de l'impasse pour permettre aux provinces d'avoir leur autonomie par la véritable décentralisation de la gestion administrative et financière des fonctionnaires de l'Etat et des provinces. Les recensements biométriques actuels des agents de carrière des services publics de l'Etat est la base qui peut conduire à cette décentralisation administrative et financière entre le pouvoir central et les provinces¹³.

Comme on vient de le voir, cette vision du constituant originaire de 2006 n'est accomplie qu'à moitié. L'Etat fonctionne avec un seul bras (la fonction publique nationale) comme un Etat infirme, alors que depuis la promulgation

¹³ Recensement biométrique : lire le rapport du ministère de la Fonction Publique de janvier 2011 concernant de résultats partiels du recensement national des agents et fonctionnaires des services publics de l'Etat pour la période octobre 2005 à août 2010. Consulter aussi <https://www.radiookapi.net>; mot-clé : recensement biométrique provinciales et locales : 360.558 fonctionnaires identifiés dans 7 provinces de la R.D. Congo.

de la Constitution du 18 février 2006, l'Etat est doté de deux fonctions publiques.

Le deuxième bras est encore dans les plâtres. Car les provinces n'ont pas encore envoyé et réformes des fonctions publiques provinciales et locales jusqu'à ce jour.

C'est dans ces conditions que ce travail veut anticiper les choses, compte tenu de l'importance des Administrations provinciales et locales, jadis considérées comme le fer de lance de la construction du Congo-Belge, et qui seront totalement oubliées après l'indépendance. C'est la première fois, après que le R.D. Congo a accédé à la souveraineté, que les réformes des Administrations provinciales et locales sont à l'ordre du jour dans la troisième République.

Comme les réformes des fonctions publiques provinciales et locales ne sont pas encore initiées, nous avons jugé utile d'engager le débat sur la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale. Une question qui sera au centre des débats sur les réformes des fonctions publiques provinciales et locales.

Cette question fondamentale de la réhabilitation de la haute fonction provinciale et locale revient principalement sur l'évolution de carrière des hauts cadres dans les Administrations provinciales et locales ?

Cette réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale ira de pair avec la réhabilitation des Administrations provinciales et locales.

La réussite de la réforme de la fonction publique de juillet 2016 peut se relever comme une base solide pour la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale.

Il est plus qu'urgent et important de sortir du monopole de la gestion des agents de carrière des services publics de l'Etat assuré jusqu'à ce jour par le pour central par le canal du ministre de la fonction publique, et de s'engager dans la décentralisation de la gestion administrative et financière des effectifs d'agents des services publics de l'Etat et du budget national du ministère de la fonction publique, afin de mettre fin à l'esprit de centralisation qui anime le pouvoir central.

Les recensements biométrique actuels des agents de carrière des services publics de l'Etat et des provinces, constituent la « base » qui peut conduire à cette décentralisation administrative et financière entre le pouvoir central et les provinces.

Dans ces conditions, les perspectives de la réhabilitation de la haute fonction publique provinciale et locale seront traitées dans la prochaine publication.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la R.D.C. du 18 Février 2006, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 52^{ème} année, numéro spécial du 05 février 2011.
- Décret n°13/03 du 16 août 2013 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Ecole Nationale d'Administration (ENA).
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière de services publics de l'Etat, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial des 03 août 2016.
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents des services publics de l'Etat, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro Spécial du 3 août 2016.
- Loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre (J.O.Z)*, n°15.
- Ordonnance n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction publique, *Journal Officiel du Zaïre*, n°17 du 1^{er} septembre 1980.
- Ordonnance-loi n°73/023 du 04 juillet 1973 portant Statut du personnel des services publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre*, n°18 du 15 septembre 1973.
- Rapport du ministère de la Fonction Publique de janvier 2011 concernant de résultats partiels du recensement national des agents et fonctionnaires des services publics de l'État pour la période octobre 2005 à août 2010.