

République Démocratique du Congo



Administration du Parlement

**Le « Code de conduite de l'Agent public
de l'Etat » dans le cadre de la Réforme
de l'administration publique et de la
« Charte de la Fonction publique en
Afrique »**

COMMUNICATION A L'INTENTION DES PERSONNELS DES ASSEMBLEES
PROVINCIALES

Denis WATHUM JACAN WADAMBE

KINSHASA
République Démocratique du Congo
Février 2007

Tél.(+243) (0) 998499637 ou (0)990903294 ; E-mail : deniswathum@yahoo.fr
www.parlement-rdc.org

INTRODUCTION¹

Le **Code de conduite de l'Agent public de l'Etat** constitue une des matières que tout agent et fonctionnaire de l'Etat, **y compris le personnel des nouvelles Assemblées provinciales**, doit connaître et maîtriser s'il désire réellement mener une carrière fructueuse au sein de l'Administration publique. Il permet aussi **au citoyen et à l'autorité publique** de mesurer ce qu'il peut attendre de toute personne commise aux fonctions publiques. Certes, le Code vient compléter d'autres instruments juridiques et réglementaires tels que la loi n° 81-003 du 1^{er} août 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat ainsi que les textes réglementaires portant mesures d'application.² Cependant, il a l'avantage d'être plus actuel et s'insère dans le programme du gouvernement.

En effet, le décret-loi n° 017-2002 du 15 janvier 2003 qui l'instaure a été publié au Journal Officiel du 15 janvier 2003. Son importance a été définie dans le cadre du « Programme Economique du Gouvernement » (PEG) mené depuis 2001 avec l'appui de la Communauté internationale, spécialement les institutions de Brettons Woods, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM). Il constitue pratiquement un des volets de la réforme de l'Administration publique et a pour but de « moraliser la gestion de la chose publique » (Préambule, dernier point).

I. DISPOSITIONS PARTICULIERES APPLICABLES AU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE

Avant de plancher sur les dispositions générales du Code de conduite applicables à tout agent public de l'Etat, il sied de savoir que le fonctionnaire parlementaire est soumis à un code déontologique particulier lié à la nature du travail au sein des assemblées parlementaires. En effet, celles-ci constituent le lieu de cohabitation « *pacifique* » de tous les grands courants politiques qui, en période électorale, donnent l'air d'agir comme des antagonistes. En plus, les députés nationaux et provinciaux, ainsi que les sénateurs sont soumis à des contraintes politiques telles qu'ils doivent travailler souvent au-delà des heures normales de la fonction publique. Plus encore, les compétences nécessaires au travail parlementaire s'acquièrent rarement sur le banc de l'école ou de l'université mais plutôt à l'intérieur même de l'institution.

¹ Ce texte est une adaptation d'une publication, du même auteur, dans la revue Congo- Afrique n° 389 de novembre 2004

² (1) - Ordonnance n° 82-029 du 19 mars 1982 (Journal Officiel n.8 du 15 avril 1982,p.13) portant règlement d'administration relatif à la carrière du personnel des services publics de l'Etat ;

- Ordonnance n° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat (J.O. n.8 du 15 avril 1982,p.25) ;
- Ordonnance n° 82-032 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cotation et à l'avancement de grade du personnel de carrière des services publics de l'Etat (J.O. n.8 du 15 avril 1982, p.31)

*Ces textes législatifs et réglementaires sont tirés de **Les Codes Larcier RDC, Tome VI, Vol. 2 : Droit public et administratif**, Afrique Editions, 2003, pages 218-230, 258-260, 266-271 et 271-273 respectivement.*

De ce fait, les autorités du Parlement ont pris l'habitude de soumettre leurs personnels à des codes déontologiques stricts impliquant notamment :

- 1° l'observance, par le fonctionnaire parlementaire, d'une **stricte impartialité**, vis-à-vis de tous les membres du Parlement quelque soit leur appartenance politique. En aucun cas, il ne peut s'abstenir de rendre le service requis aux parlementaires indistinctement, nonobstant la divergence éventuelle d'opinion politique;
- 2° une **disponibilité totale**, gage de l'efficacité et de la célérité ;
- 3° un niveau de **compétence professionnelle au-dessus de la moyenne** au sein de la fonction publique, niveau jaugé par la réussite à un concours exigeant (voulu sans complaisance). A l'Assemblée nationale française, par exemple, on retrouve en moyenne 50 si pas 100 candidats pour un poste mis en compétition ;
- 4° la **discrétion** par rapport aux informations dont il a connaissance de part ses fonctions. A ce sujet, tout dossier en cours de traitement au sein de l'administration ou en commission est censé être du domaine du secret, jusqu'à ce qu'il parvienne au débat public en plénière. Toutefois, il importe d'éviter l'autre extrême, celui de faire une rétention systématique des informations qui seraient normalement destinées aux membres du Parlement ou aux citoyens, sous peine de tomber sous le coup des dispositions pertinentes du Code de conduite. En général, l'administration parlementaire s'arrange pour que des services attitrés fournissent à qui de droit toutes les informations nécessaires. C'est le cas des services de l'information et presse, et de la documentation.

En contrepartie, les fonctionnaires parlementaires sont censés bénéficier d'un barème salarial, des primes et des avantages sociaux conséquents. Et si, par malheur, le Bureau d'une assemblée parlementaire ne fait pas preuve de bonne volonté politique en la matière, le rendement diminue en conséquence.

II. CONTENU DU CODE DE CONDUITE

A la différence des autres textes juridiques précités, le **Code de conduite de l'Agent public de l'Etat** ne s'applique pas seulement aux agents et fonctionnaires de l'Etat, mais aussi à « *toute personne qui exerce une activité publique de l'Etat et/ou est rémunérée par ce dernier.* » (**art.1^{er}**), c'est-à-dire le Président de la République et les autres membres des Institutions publiques, des entreprises publiques ainsi que des entreprises privées ou d'économie mixte exerçant une activité publique pour le compte de l'Etat.

Comme indiqué en son **article 2**, le Code a pour objet de :

- « *préciser les règles de conduite en matière d'intégrité morale et d'éthique professionnelle ;*
- *aider l'agent public de l'Etat à respecter ces règles ;*
- *favoriser l'amour du travail et la bonne gestion de la chose publique ;*
- *lutter contre les anti-valeurs dans les milieux socio- professionnels. »*

1.1. Les valeurs de référence de l'agent public de l'Etat

Aux termes des articles 4 à 6 du décret-loi 017, est reconnu comme un agent public exemplaire celui qui fait montre de deux valeurs de référence que sont :

- 1° **la compétence professionnelle**, qui se traduit par « *la connaissance, la maîtrise, le bon accomplissement de ses fonctions et par l'effort constant pour se perfectionner et améliorer la qualité de son service* » (**art. 5**) ;

2° **le sens d'éthique professionnelle**, qui « *se témoigne notamment par le dévouement, l'intégrité, l'équité, la dignité, l'impartialité, la loyauté, le civisme, la courtoisie et le devoir de réserve dans ses relations aussi bien avec ses supérieurs, ses collègues et ses collaborateurs qu'avec le public.* » (**art.6**)

1.2. Les devoirs et les droits de l'agent public de l'Etat

Comme corollaires des valeurs énumérées aux articles 4-6, le Code de conduite impose des devoirs (**articles 7 à 23**) et reconnaît des droits à l'agent public de l'Etat (**articles 24-25**).

a) Les devoirs

Voici, à titre illustratif, quelques devoirs contenus dans les différents articles du Code et qui incombent aux agents publics de l'Etat :

- prendre connaissance du présent Code et s'engager, par écrit, à s'y conformer (**art.8**) ;
- veiller à l'intégrité morale des candidats à l'emploi public (**art.7**);
- se comporter dignement en public comme en privé, de manière à se faire respecter et à refléter une bonne image de l'Etat (**art.9, 1**);
- s'abstenir de tout acte d'improbité et immoral tel que l'ivrognerie, le vagabondage sexuel, l'escroquerie, le vol, le mensonge, la corruption, la concussion (**art.9,2**) ;
- s'acquitter de ses devoirs en toute disponibilité et dans le respect des lois, règlements, instructions et règles déontologiques particulières (**art.9, 3**);
- encadrer ses collaborateurs et assurer leur promotion (**art.21**) ;
- éviter de faire obstruction à l'application des politiques, des décisions ou des actions des pouvoirs publics (**art.9, 4**);
- déclarer ses avoirs et dettes personnels (**art.9, 5**);
- déclarer son affiliation aux organisations et associations extra- professionnelles (**art.9, 6**) ;
- donner au public toute information utile et nécessaire (**art.13**), tout en se gardant de divulguer les secrets professionnels (**art.14**);
- s'abstenir de traiter un dossier dans lequel on a un intérêt personnel direct ou indirect (**art.11**) ;
- informer la hiérarchie en cas de conflit d'intérêts (**art.12**) ;
- respecter les restrictions en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique (**art.10**) ;
- éviter de faire un usage abusif des ressources publiques matérielles et financières, toute forme de corruption et toute discrimination (fondée sur l'origine, la race, le sexe, la religion, l'ethnie, les convictions politiques ou philosophiques...) (**art.15 et 22**);
- faire preuve de courtoisie dans son langage, ses écrits et tous ses actes (**art.19**);
- ne pas exercer des activités commerciales ou toute activité professionnelle incompatible avec ses fonctions (**art.23**).

b) les droits

Puisqu'il n'y a pas de devoir sans droit, le Code a prévu deux formes de protection à l'endroit de l'agent public de l'Etat :

1° **une protection de la puissance publique contre les dangers extérieurs** tels que les menaces, les injures ou diffamations dont l'agent peut être l'objet dans l'exercice de ses

fonctions. Le cas échéant, l'Etat doit se substituer à l'agent victime en vue d'obtenir réparation (**art.24**);

2° **une protection contre la pauvreté absolue et la misère**, ce qui signifie que l'Etat, les organismes publics ayant une personnalité juridique propre, les entreprises publiques et d'économie mixte ont l'obligation d'assurer à leurs agents « *une rémunération équitable afin de leur permettre de bien s'acquitter de leurs obligations professionnelles* ». (**art.25**) S'il est vrai que le seuil de la pauvreté absolue se situe à un dollar par personne par jour, par conséquent, un fonctionnaire ayant contracté un mariage monogamique avec cinq enfants en charge, c'est-à-dire ayant formé un ménage de sept individus, ne devrait pas percevoir mensuellement moins de $1\$ \times 7 \text{ personnes} \times 30 \text{ jours} = 210 \$ \text{ US}$. L'on comprend pourquoi l'accord dit de Mbudi préconise un salaire mensuel de 208 \$ US au huissier de l'administration publique congolaise.

1.3.Régime disciplinaire (**art.29-32**)

Le non respect des dispositions du présent Code expose l'agent public de l'Etat à des sanctions telles que prévues par ledit Code, le statut, le règlement d'administration et les conventions collectives (pour le cas des entreprises et organismes personnalisés). (**Art.29**) Les détails relatifs au régime disciplinaire doivent donc être trouvés dans les textes particuliers cités ci- avant.

Toutefois, l'action disciplinaire n'exclut pas des poursuites judiciaires pour des cas graves tels que l'atteinte à la sécurité de l'Etat, la concussion, le détournement des deniers publics, l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne, etc. En plus, une condamnation judiciaire peut entraîner la révocation de l'agent concerné. Ainsi, il importe de bien saisir la portée de l'**article 32** du Code libellé comme suit :

« L'action disciplinaire demeure distincte et indépendante de l'action répressive à laquelle peuvent donner lieu les mêmes faits commis par l'agent public de l'Etat.

L'action judiciaire n'est pas suspensive de l'action disciplinaire.

Tout agent public de l'Etat qui est condamné définitivement à une peine de servitude pénale égale ou supérieure à trois mois doit être révoqué d'office sur simple constatation de la condamnation. »

1.4. Promotion et suivi du Code

Au terme de l'**article 26** du décret-loi sous examen, l'Etat, les entreprises et les organismes publics sont responsabilisés pour promouvoir et mettre en œuvre les dispositions du Code de conduite de l'agent public de l'Etat, notamment par la sensibilisation, la formation et l'application des sanctions tant positives que négatives.

De manière spécifique, un organisme public dénommé **Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle**, OCEP en sigle, a été institué par l'**article 28**, avec pour mission, notamment de :

- promouvoir, diffuser, vulgariser et assurer le suivi du Code ;
- proposer des mesures pour la bonne application et
- publier un rapport annuel sur l'application et l'efficacité du Code.

L'OCEP est placé sous la tutelle du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Etant donné sa compétence générale pendant la récente période de transition, la Commission d’Ethique et de Lutte contre la Corruption, instituée par la loi n° 04/020 du 30 juillet 2004, a aussi utilisé le présent Code comme instrument privilégié de travail.

II. RELATIONS ENTRE LE CODE DE CONDUITE ET LA REFORME DE L’ ADMINISTRATION PUBLIQUE

Comme dit plus haut, le Code fait partie intégrante de la Réforme de l’administration publique, dès lors qu’il contribue à la réalisation de la finalité et des objectifs de ladite réforme. En effet, celle-ci a pour finalité d’amener l’administration publique à contribuer à l’instauration de la bonne gouvernance dans le pays, à améliorer le climat des affaires et donc à créer les conditions les meilleures pour le *développement économique et humain*. Par développement, il faut entendre, au plan économique, la création de nouvelles richesses et, au plan humain, la réduction de la pauvreté auprès de la majorité de la population. Et tout cela n’est pas possible sans la moralisation de la vie publique.

Dans le processus d’instauration de la bonne gouvernance, l’administration publique contribue pour la réalisation de certains indicateurs de performance, notamment en posant les actes suivants, cités par Heyden et Court:

- « influencer sur la qualité des décisions politiques en donnant, de manière experte, les **conseils et avis requis** ;
- travailler dans la **méritocratie**, en termes de sélection, d’affectation et de promotion des agents et fonctionnaires de l’Etat ;
- garantir la **responsabilité des agents et cadres de l’administration face à la loi** et, par voie de conséquence, face à l’autorité politique et au peuple et ce, en les soumettant à l’audit et au contrôle des commissions ad hoc, de l’autorité hiérarchique, des Cours et Tribunaux, du Médiateur, de la Cour des Comptes, du Parlement, etc. ;
- assurer la **transparence dans la gestion publique**, c’est-à-dire permettre au public, d’accéder, en cas de besoin, aux documents officiels de l’Etat et d’être pleinement informé des règles et procédures qui guident le processus de prise de décision ;
- administrer un **traitement équitable** aux citoyens et aux utilisateurs du service public, au lieu de procéder par des discriminations injustifiées. »³

En fait, la réforme de l’administration publique a été initiée dans le cadre de la reprise de la coopération internationale structurelle interrompue depuis l’aube des années 1990 ainsi que de la relance économique. En effet, depuis 2001, le Gouvernement s’est employé à mettre en œuvre des programmes spécifiques en vue de la reconstruction nationale sur les ruines de la Deuxième République et des guerres successives.

Ainsi, fut lancé le Programme Intérimaire Renforcé (PIR), qui a permis, entre 2001 et 2002, de casser l’hyperinflation, de stabiliser la monnaie et de mettre fin à la croissance négative du PIB. Le PIR fut suivi et remplacé par le Programme Multisectoriel d’Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation (PMURR). D’autres programmes ont également été mis en chantier, notamment le Programme National d’Urgence de Renforcement des

³ Hyden G. et Court J., “*Comparing Governance Across Countries ad Over Time: Conceptual Challenges*” in Dele Olowu et Soumana Sako, **Better Governance and Public Service: Capacity Buiding and Democratic Renewal in Africa**, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2002, p.29.

Capacités (PNURC), le Document des Stratégies de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (DSRP), la réforme du portefeuille de l'Etat, des régies financières, du secteur bancaire, du secteur forestier, de l'agriculture, etc.⁴ A la fin des élections générales de 2006, le Gouvernement central et les Gouvernements provinciaux ont, à leur tour soumis à leurs Assemblées parlementaires respectives, des programmes d'actions pour la période 2007-2011. Tous ces programmes pertinents ont permis à la RDC de renouer avec la croissance positive (3,4 % en 2003, 6 % en 2004, 7% en 2007).

Il sied de constater que les programmes susvisés ont généré bien des chantiers visibles tant à Kinshasa que dans les provinces.

En examinant le budget de l'Etat, on se rend compte que les programmes susvisés drainent suffisamment de ressources extérieures (BM, BAD, Union Européenne, USA, Belgique, France, etc.) sous forme de crédits remboursables ou de dons, le tout représentant 42% des prévisions budgétaires en 2003. Le budget aménagé en octobre 2004 porte à 528 milliards 33 million de FC (soit 1 milliard 372 millions de dollars US) le budget de l'Etat. 55,46 % dudit budget, en l'occurrence 293 milliards de FC, soit 760.893.506 dollars US devaient être couverts par des recettes exceptionnelles attendues de l'extérieur.⁵ En 2007, les recettes exceptionnelles représentent environ 44 % du budget de l'Etat. Directement ou indirectement, cette somme est gérée ou manipulée par les autorités politiques, les fonctionnaires ou d'autres agents publics de l'Etat tels que définis à l'article 1^{er} du Code.

De plus, aucun développement n'est possible dans un pays sans l'implication de l'administration publique. Ainsi, le Gouvernement et ses partenaires extérieurs ont vite réalisé la fragilité de tous les programmes de reconstruction, de relance et de développement tant qu'ils ne reposent pas sur une ossature administrative crédible, efficace et performante. Dans le même ordre d'idées, il fallait renforcer le code d'éthique à l'endroit de tous les gestionnaires directs et indirects, en vue notamment d'éviter la dilapidation des fonds ainsi engagés et l'échec du processus politique et socio-économique en cours.

La réforme de l'administration publique a été rendue nécessaire à cause des maux inébranlables qui empêchent celle-ci d'aider l'Etat à remplir efficacement ses missions essentielles de souveraineté et de développement. Il lui est reproché, entre autres choses, sa quasi inefficacité en termes de services rendus à l'économie et à la société. Par exemple, l'agriculture est en ruine et la famine fait rage alors que les services de l'Etat regorgent de milliers d'ingénieurs agronomes ; le pays n'a pas su résister à l'agression extérieure malgré la présence des centaines de milliers de militaires, parmi lesquels des officiers sortis de grandes académies militaires ; la non maîtrise des effectifs et

⁴ **N.d.l.Réd.** – nos lecteurs reliront avec intérêt les analyses plus détaillées sur ces programmes dans **Congo-Afrique** n° 383 et 384 de mars et avril 2004 sous les titres « *Les problèmes actuels de l'économie congolaise* » et « *Les enjeux du financement de l'Etat et de l'économie formelle au Congo* »

⁵ Voir à ce sujet **MINISTERE DU BUDGET, Exposé général et Exposé des motifs - Loi n° 04/22 du 13 octobre 2004 portant budget de l'Etat pou l'exercice 2004**

l'affectation des agents sans toujours tenir compte de la qualification et de la compétence par rapport au poste occupé ; le caractère très peu motivant du système de paiement.

Face à ce tableau peu reluisant, il devient difficile d'obtenir une bonne application du Code de conduite, car, dit l'adage, *la pratique de la vertu nécessite un minimum de bien-être matériel*. Aussi, pour atteindre la finalité susvisée, le Gouvernement a-t-il préalablement assigné deux objectifs majeurs à la Réforme de l'administration publique:

1° mettre sur pied une administration publique moderne et performante, capable d'aider l'Etat à assumer correctement ses missions essentielles de souveraineté et de développement ;
2° susciter l'émergence d'un nouveau type d'agent de l'Etat bien formé, efficace, motivé, bref revalorisé.⁶

La performance se mesure par la qualité et la quantité du service rendu ainsi que la célérité y investie. A titre d'exemple, quand *une loi* est adoptée par le Parlement, la performance signifierait que dans les trente minutes qui suivent, l'administration est capable de rendre disponible le procès-verbal de la réunion et le compte rendu destiné à l'information urgente du public ; vingt-quatre heures après, le toilettage du texte doit avoir été bien achevé de manière à ce que celui-ci soit transmis au Président de la République pour promulgation. Dans le domaine de la *défense nationale*, toute menace d'agression extérieure doit être identifiée, les autorités saisies et des dispositifs dissuasifs déployés à temps de sorte que l'ennemi n'ait aucune possibilité d'aliéner un seul mètre carré du territoire national. En *matière de santé*, tout cas de maladie trouve une réponse auprès d'un personnel attentionné, motivé, équipé et compétent qui privilégie la guérison du malade par rapport à l'argent.

Comme on peut le remarquer, la fixation des objectifs ci-avant prennent en considération les principaux facteurs de motivation au travail, en l'occurrence la satisfaction des besoins de survie, l'amélioration de l'environnement physique du travail, ainsi que l'ambition individuelle à la promotion et à l'épanouissement.

Pour atteindre les objectifs de la réforme administrative, le Gouvernement devrait surtout s'employer à :

- réviser les textes juridiques et les cadres organiques, de manière à les adapter à la situation politique actuelle, à instaurer une rémunération juste et équitable, à éviter la pléthore inutile et à revaloriser le métier de fonctionnaire ;
- former les membres du personnel de l'Etat à l'exercice efficace de leur métier ;
- améliorer les infrastructures mobilières et immobilières, et doter les services publics des outils informatiques et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (Internet, intranet...) ;
- mener à bien le processus de décentralisation et de déconcentration des services.

Il s'agit de doter les autorités de base du pouvoir nécessaire pour entreprendre des actions de développement, mobiliser les ressources locales ou internes et prendre toutes les décisions jugées nécessaires.

En fait, il y a un grand besoin de délégation de pouvoir, sinon les autorités centrales seront dépassées par l'ampleur des problèmes des populations, surtout celles de la base et de

⁶) *Ministère de la Fonction Publique, Programme d'actions prioritaires de la Réforme de l'Administration publique et stratégie transitoire d'appui et de renforcement des capacités institutionnelles et humaines, inédit, Kinshasa, 2003.*

l'arrière-pays. Aussi loin qu'on remonte dans le temps, on retrouve la Bible, en son livre de l'Exode, qui donne une belle leçon de management et de délégation de pouvoir, quand Moïse conduisait le peuple d'Israël de l'Égypte vers la terre promise:

« Jetro, le beau-père de Moïse, amena (...) à Moïse sa femme et ses fils alors qu'il campait au désert, à la montagne de Dieu... »

...Moïse s'assit pour rendre justice au peuple, et il y eut des gens autour de (lui) du matin jusqu'au soir. Le beau-père de Moïse vit tout ce qu'il faisait pour le peuple. Il lui dit : « tu t'en donnes du mal pour ce peuple ! Pourquoi sièges-tu seul, pendant que tout ce peuple reste là debout à tes côtés du matin au soir ? »

Moïse répondit à son beau-père : « Le peuple vient vers moi pour consulter Dieu. Lorsqu'il y a un problème, on vient vers moi et je décide entre les uns et les autres. Ensuite je fais connaître les règles de Dieu et ses enseignements. »

Le beau-père de Moïse lui dit : « Tu t'y prends mal ! Tu vas t'épuiser, tout comme le peuple qui est avec toi ! La charge est trop lourde pour toi, tu ne peux pas la porter seul. Ecoute-moi maintenant, je vais te donner un conseil et Dieu sera avec toi ! Sois pour ton peuple le représentant de Dieu et présente-lui ses problèmes. Tu leur expliqueras les commandements et les lois, tu leur feras connaître le chemin sur lequel ils doivent marcher et la façon dont ils doivent agir. Mais aussi tu choisiras du milieu du peuple des hommes de valeur qui craignent Dieu, des hommes sincères qui refusent de se laisser corrompre, et tu les mettras comme chefs de mille, chefs de cent, chefs de cinquante, chefs de dix.

Ils rendront la justice dans ton peuple en tout temps et, s'il y a une affaire importante, ils te la présenteront. Mais ils jugeront les petites affaires, et ta charge sera moins lourde car ils la porteront avec toi.... » (Exode 18,5, 13-22)⁷

III. RELATIONS ENTRE LE CODE ET LA CHARTE DE LA FONCTION PUBLIQUE EN AFRIQUE

Le 6 février 2001, les ministres africains de la Fonction publique ont signé, à Windhoek, en Namibie, la « **Charte de la Fonction Publique en Afrique** » et réitéré l'engagement d'œuvrer collectivement pour le renforcement du professionnalisme et de l'éthique dans les services publics sur le continent, de manière à obtenir la contribution efficace de ses derniers à l'avènement de la bonne gouvernance, du développement et de la réduction de la pauvreté.

Il va de soi que cette charte devrait être vulgarisée et ses valeurs de référence, règles et principes généraux intégrés dans les législations nationales.

Dans son préambule, la Charte de la Fonction publique en Afrique « *exprime la volonté des Etats africains et souligne leur engagement politique et moral de rationaliser les prestations rendues aux citoyens et de veiller à l'utilisation efficiente des ressources allouées à leurs services* ». Elle se veut aussi un instrument pour :

« - moderniser les structures administratives, en maîtrisant les nouvelles technologies de la communication, de façon à transformer des fonctions fondées sur une base historique et politique en de saines activités managériales ; »

⁷ Exode, in **La Bible des Communautés Chrétiennes**, éd. Médiaspaul, Kinshasa/limete, 1998.

- *s'adapter à la mondialisation croissante de l'économie et instaurer un environnement propice à la croissance du secteur privé ;*
- *assurer, non seulement la croissance économique et le renforcement des infrastructures de base, mais aussi le développement social et lutter contre les disparités croissantes en matière de revenus et de chances, pour favoriser la solidarité sociale ».*

En gros, la charte s'articule autour de trois volets principaux, à savoir :

- 1° les dispositions générales relatives aux devoirs et au rôle de la Fonction publique dans le but de restaurer et/ou renforcer son image de marque, sa crédibilité et sa légitimité ;
- 2° les dispositions relatives à la conduite de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions ;
- 3° les dispositions relatives à la législation, aux organismes et aux mécanismes, ainsi qu'aux outils de contrôle et de suivi.

Au moment où cette charte est en train de servir de soubassement pour la mise en œuvre d'une « *Charte internationale de la fonction publique* », l'élaboration du Code précité a donné l'occasion pour la réappropriation de ladite charte par la législation interne de la RDC.

En examinant le Code de Conduite, on s'aperçoit que les deux derniers volets de la charte africaine ont été les mieux intégrés et qu'il y a nécessité pour la future loi sur la fonction publique de capitaliser minutieusement les règles régissant les rapports de l'administration publique avec les usagers, d'une part, et avec les agents publics, d'autre part (Charte, Titre I Partie II, articles 8 à 14), et avec les agents publics, d'autre part (Charte, Titre I Partie IV, articles 15 à 20).

Pour ce qui concerne les rapports avec les usagers, il s'agit des règles de :

- proximité et accessibilité des services ;
- participation, consultation et médiation ;
- qualité et efficience ;
- évaluation des services ;
- transparence et information ;
- célérité et délai de réponse ;
- fiabilité et confidentialité des informations concernant les citoyens.

S'agissant des rapports avec les agents publics, il est question de la valorisation, de la protection, de la motivation et de la promotion de chaque agent en fonction du mérite professionnel et du respect des droits humains. D'où l'accent mis sur les règles précises dans :

- le recrutement et les promotions ;
- la moralité et le redéploiement ;
- la formation et le perfectionnement ;
- la motivation ;
- la rémunération ;
- la sécurité et les conditions de travail.

III. MOYENS D'AUTO- PROMOTION DES AGENTS ET FONCTIONNAIRES DE L' ETAT

En général, de tous les agents publics de l'Etat, les agents et fonctionnaires de carrière du régime général de la RDC sont ceux qui ne véhiculent pas une bonne image de marque

d'eux-mêmes face à l'opinion publique. Car, à l'opposé des hommes politiques, des cadres des services spécialisés, ainsi que des mandataires et des employés des grandes entreprises, ils sont perçus comme des parents pauvres.

S'il faut se poser la question pourquoi ils sont si pauvres, on trouverait deux raisons principales, à savoir :

- 1°) la modicité du budget de l'Etat due essentiellement à la modicité du produit intérieur brut (PIB) et
- 2° la répartition inéquitable du revenu national.

En effet, dans les années 1980, le budget annuel de l'Etat tournait autour de 1 milliard de dollars US. De 1991 à 2001, cette hauteur a diminué drastiquement jusqu'à 300 millions de dollars US par an, avant de se relever à quelque 830 millions de dollar US à partir de 2003 grâce aux prêts et dons de la coopération internationale. Cela met le Gouvernement dans l'impossibilité d'accorder des salaires dignes de ce nom. Cependant, dans le peu de ressources disponibles, la tension en matière de rémunérations est si forte entre le personnel politique et le personnel administratif et technique que cette dernière catégorie s'appauvrit davantage.

Ainsi, beaucoup d'entre les agents et fonctionnaires de l'Etat, pour survivre, sont tenus de rechercher des aumônes ou d'exercer des activités informelles souvent contraires au statut et au Code de conduite, telles que l'allégeance à des partis politiques, le commerce illicite, l'exercice d'un emploi parallèle, la corruption, la concussion, le détournement des deniers publics ou l'aliénation du patrimoine public.

Cependant, force est de reconnaître que tout individu a droit à une vie décente et à une promotion de sa personnalité. Pour le faire de manière digne et honnête, voici quelques ouvertures prévues par la législation en vigueur.

- a) **En matière professionnelle**, il est loisible à l'agent et fonctionnaire de l'Etat d'adhérer au syndicat de son choix aux fins de défendre ses droits (art.56 de la loi 81-003 du 17 juillet 1981); il a aussi la possibilité de réclamer et d'obtenir une promotion en grade, au moins chaque trois ans, en fonction des mérites personnels et des places vacantes (art.66 à 68 de la loi 81-003); en outre, la participation éventuelle aux missions à l'intérieur et à l'extérieur du pays lui offre des possibilités d'épanouissement .
- b) **En matière politique** : le fonctionnaire peut aller travailler dans un cabinet politique ou dans un organisme étatique ou inter- étatique « plus payant », moyennant *détachement* par une décision du ministre de la Fonction Publique, sur requête de l'organisme qui sollicite le service du fonctionnaire et sur proposition du service utilisateur d'origine (art.10 de l'ordonnance 82-029 du 19 mars 1982). Il peut aussi, dans les conditions prévues par la loi, *se présenter aux élections* et exercer un mandat politique à quelque niveau que ce soit, surtout que « *l'adhésion à un parti politique ne conditionne ni la jouissance ni l'exercice des droits politiques* ». (7)
- c) **En matière socio-économique**, s'il est vrai que le commerce est interdit au fonctionnaire, il n'en demeure pas moins vrai qu'il peut :
 - adhérer à une association ou une organisation extra- professionnelle, à condition d'en faire une déclaration auprès de l'autorité hiérarchique (**art.9 ,6** du Code) ;

- donner des enseignements dans une institution de formation, se livrer à la recherche et se faire consulter dans son domaine de spécialisation (art.30 de l'ordonnance 81-067 du 7 mai 1981) ;
- être associé ou actionnaire dans une société et donc percevoir les dividendes requises (art.53, 3 de la Loi 81-003 du 17 juillet 1981);
- entreprendre une activité agricole, d'élevage ou de pêche (*ibidem*).⁸

Néanmoins, il sied de préciser qu'aucune de ces activités ne doit gêner la bonne exécution de son devoir d'Etat, ni constituer un motif d'absentéisme ou de retard au service.

CONCLUSION

A l'heure actuelle, les agents publics de l'Etat sont appelés à être un modèle pour la société, autrement dit « *la lumière du monde et le sel de la terre* ». Ils doivent faire preuve de compétence, de dévouement, d'intégrité, d'honnêteté et parfois d'abnégation ; car ils ont la lourde responsabilité de soutenir et même de gérer le programme national en matière de démocratie, d'Etat de droit et de développement. Néanmoins, ils ont le droit de bénéficier, de la part de l'Etat, de la protection contre les menaces extérieures dans l'exercice de leurs fonctions, et contre la pauvreté absolue et la misère. Comme tout citoyen, ils ont le droit d'obtenir du législateur et de l'exécutif toutes les possibilités de promotion et d'épanouissement individuel.

La bonne application du Code de conduite de l'agent public de l'Etat en dépend. La Réforme de l'administration publique et les dispositions de la **Charte de la Fonction Publique pour l'Afrique** en offrent l'opportunité. Il reste au Gouvernement et ses partenaires extérieurs à mettre fin à la lenteur constatée jusqu'ici dans la mise en œuvre du Programme d'action de la Réforme.

Denis WATHUM JACAN WADAMBE

⁸ RDC, Loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, art.