

NOTE CIRCULAIRE n° 009.CAB.VPM/FP-MA-ISP/JPL/TKB/JMM/CKK/AMAT/2022 du 28 décembre 2022 Rappel des instructions relatives à la gestion des services publics déconcentrés en province

(Ministère de la Fonction publique, Modernisation de l'Administration et Innovation du service public)

Mesdames et Messieurs les gouverneurs,

De nombreux recours et rapports administratifs en ma possession, souvent rappelés par les fonctionnaires lors de mes différentes tournées en province ou à l'occasion de mes audiences foraines baptisées « Face-Face », font état d'un sérieux dysfonctionnement des services publics déconcentrés dans vos juridictions respectives, lequel est dû notamment à la récurrence d'actes de nominations/promotions irrégulières, d'affectations, de permutations, voire de suspensions intempestives des cadres et agents des divisions provinciales des services déconcentrés par différents responsables provinciaux, principalement les ministres provinciaux.

Étant donné que cette situation est de nature à mettre en mal les efforts en cours visant notamment à sécuriser davantage la carrière des fonctionnaires, à améliorer leur condition de travail, et à normaliser leur gestion par la maîtrise de leurs effectifs ainsi que de la masse salariale y afférente, je me dois, considérant l'urgence et la nécessité, de rappeler à votre meilleure attention, pour une stricte application, quelques principes fondamentaux régissant la carrière des agents des services publics du pouvoir central déconcentrés en province et dans les entités territoriales décentralisées (ETDs) et ce, en attendant la prise prochaine du décret fixant les modalités pratiques de collaboration entre les services publics déconcentrés et ceux décentralisés en province ou dans les ETD:

I

Les services publics déconcentrés en province ainsi que les agents de carrière qui y sont affectés relèvent de la Fonction publique nationale et non de la Fonction publique provinciale. Ils sont gérés conformément à la loi 16-013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État et ses règlements d'administration.

1. En effet, ainsi que vous le savez, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi 11 -002 du 20 janvier 2011, consacre la décentralisation comme nouveau mode d'organisation et de gestion de l'État. Elle institue deux niveaux d'exercice du pouvoir de l'État, à savoir, d'une part, le pouvoir central et, d'autre part, la province, jouissant de la libre administration ainsi que de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques.
2. Pour ce faire, elle répartit les compétences entre le pouvoir central et les provinces (Art. 201 à 204) et consacre, à ce titre, la nette différence entre la Fonction publique nationale, dépendant du pouvoir central (Art. 202 point 8), et la Fonction

publique provinciale et locale, laquelle est décentralisée, et relève de la compétence exclusive des provinces (Art. 204 point 3).

3. Afin de permettre à chaque échelon du pouvoir étatique de disposer d'un cadre organique et fonctionnel cohérent, la République s'est dotée, en exécution de l'article 194 de la Constitution, de la loi organique 16-001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.
4. Cette loi organique liste les services publics du pouvoir central, des provinces et des ETDs, et détermine leurs modalités de création, d'organisation et de fonctionnement. Elle prévoit, en son article 27 que « le pouvoir central, pour des raisons de proximité et d'efficacité, déploie des services publics déconcentrés en province et dans l'entité territoriale décentralisée ». Il s'agit donc du prolongement de la Fonction publique nationale dont les personnels sont régis par la loi 16-013 susmentionnée ainsi que ses règlements d'administration.
5. Par conséquent, les agents de carrière des services publics de l'État qui y sont affectés relèvent donc du pouvoir central et non des provinces. Ils sont dirigés par les agents de carrière revêtus, selon le cas, du grade de chef de division ou de directeur, placés sous l'autorité directe du gouverneur de province, et non du ministre provincial ou du secrétaire de province à qui il revient plutôt de gérer les services publics décentralisés de la province.
6. Ces agents déconcentrés ont pour mission, d'une part, d'assister le gouverneur dans l'exercice des compétences exclusives du Gouvernement central dans sa juridiction et, d'autre part, d'assurer le rôle d'appui-conseil auprès du Gouvernement provincial dans l'exercice des compétences exclusives de la province.
7. S'agissant particulièrement des services publics de la province, il y a lieu de noter, qu'aux termes de la loi organique 16-001 susvisée, ce qui suit :
 - ils comprennent (i) l'Administration rattachée au gouverneur de province ; (ii) l'Administration de l'Assemblée provinciale et (iii) l'Administration des ministères provinciaux ;
 - ils sont créés et, le cas échéant, dissouts par arrêté du gouverneur de province délibéré en Conseil des ministres (Art. 29 de la loi organique 16-001 du 3 mai 2016) ;
 - ils sont structurés comme suit : (i) secrétariat provincial, (ii) division provinciale et, (iii) bureau (Art.28) ;
 - ils sont placés sous l'autorité du gouverneur de province, et sont dirigés par un fonctionnaire ayant le grade de directeur de l'Administration publique (Art. 31 loi organique 16-001). Le secrétaire provincial relève donc des

services publics des provinces et non de la Fonction publique nationale. Ce dernier n'exerce pas de pouvoir hiérarchique vis-à-vis des chefs de divisions/directeur des services déconcentrés, et plus encore, ne peut aucunement ouvrir l'action disciplinaire à leur égard. Ils entretiennent par ailleurs des rapports de collaboration, empreints de cordialité, de respect et de responsabilité ;

- la province devrait donc disposer d'autant des secrétaires provinciaux qu'elle dispose des ministères provinciaux ou des secteurs d'activités et non d'un seul comme il est constaté actuellement, rappelant ainsi, de façon nostalgique, le directeur de province d'autrefois (supprimé) et donnant l'impression de coordonner les services déconcentrés, pourtant relevant de la Fonction publique nationale ;
 - la province peut, par ailleurs, pour besoin de proximité, déployer des services déconcentrés au niveau des entités territoriales décentralisées et déconcentrées (Art. 31 al. 3 de la loi organique 16-001).
8. Les entités territoriales décentralisées disposent également de la possibilité de se doter de services publics différents des services du pouvoir central et des provinces qui sont déconcentrés au niveau de ces entités. Ils sont placés sous l'autorité du collège exécutif, dirigés par un fonctionnaire ayant le grade de chef de division de l'Administration publique et sont structurés en division et bureau local (Art. 30).
9. De tout ce qui précède, il revient que ce sont les personnels administratifs de ces services publics provinciaux et des ETDs qui constituent la Fonction publique provinciale et locale, dont la mise en oeuvre est progressive, avec l'accompagnement technique du ministère de la Fonction publique. Il n'y a donc pas d'amalgame à entretenir, en provinces, entre, d'une part, les services publics déconcentrés, relevant de la Fonction publique nationale et, d'autre part, les services publics provinciaux et locaux, qui relèvent respectivement de la Fonction publique provinciale et locale.

II

Les services publics déconcentrés en provinces sont placés sous l'autorité directe du gouverneur de province (et non des ministres provinciaux) qui par délégation, coordonne et supervise ces services au nom et pour le compte du Gouvernement central, veille à la défense des intérêts de l'État et à l'application stricte des lois et règlements de la République. Il exerce seul le pouvoir disciplinaire sur les chefs de divisions et autres services déconcentrés :

10. En effet, pour garantir le bon fonctionnement de l'Administration publique en province, la loi 08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à

la libre administration des provinces, telle que modifiée et complétée à ce jour, dispose que le gouverneur de province est le représentant du Gouvernement central en province et dispose de l'Administration publique.

11. À ce titre, tous les services publics nationaux et provinciaux en province sont placés sous son autorité. Il assure, dans ce cadre, la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province. Il coordonne et supervise les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central, en l'occurrence, les services publics déconcentrés (Art. 63).
12. Ainsi que vous pouvez le constater, les désignations à titre intérimaire des chefs de divisions, des chefs de bureaux, les recrutements/nominations, les affectations ainsi que les suspensions des agents des services déconcentrés par les ministres provinciaux, les secrétaires provinciaux, les maires de villes, voire les bourgmestres de certaines communes sont une violation flagrante des dispositions légales sus évoquées d'autant plus que ces décisions ne rentrent pas dans leurs prérogatives légales/règlementaires. Les actes pris dans ces domaines par ces derniers sont donc nul et de nul effet et doivent, le cas échéant, être rapportés par leurs auteurs.
13. Il vous revient donc, chacun en ce qui le concerne, (/) de veiller au respect strict des dispositions sus rappelées en mettant fin, chaque fois que nécessaire, à toute sorte de dysfonctionnement ou dérapage constaté et d'en faire régulièrement rapport au responsable ministériel national du secteur d'activité concerné, et (//) de prendre des dispositions nécessaires pour instaurer, dans vos provinces respectives, des passerelles de collaboration entre les différents acteurs déconcentrés et décentralisés pour ainsi promouvoir l'harmonie, le partage d'expérience et l'efficacité de l'action publique.

III

Dans la gestion des services publics déconcentrés, le pouvoir reconnu au gouverneur de province n'est pas absolu. Il est tenu de toujours rendre compte. En cas d'irrégularités constatées ou de faute lourde, sa responsabilité peut être engagée à plusieurs égards

14. L'article 65 de la 08-012 du 31 juillet 2008 susvisé dispose en effet que, « dans l'exercice de sa mission de représentation du Gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés, le gouverneur de province répond de ses actes devant le Gouvernement central ».
15. À ce titre, il rend donc compte des actes qu'il pose auprès du ministre sectoriel responsable du secteur d'activité concerné et, globalement, au ministre ayant la fonction publique dans ses attributions, spécialement sur toutes les questions

touchant à la gestion des agents des services publics de l'État, en sa qualité de gestionnaire attitrée des ressources humaines de l'État.

16. De ce qui précède, il va sans dire que le gouverneur de province ne dispose d'aucune compétence pour recruter les agents au sein des services publics déconcentrés. La compétence du gouverneur se limite donc à la gestion des ressources humaines recrutées et mises à sa disposition par le pouvoir central et, s'il échet, à l'expression du besoin de recrutement à la Fonction publique.

Il s'en suit que, dans l'exercice de cette compétence, il s'appuie sur le chef de division provinciale de la Fonction publique chargé des actifs, en référence aux compétences générales y afférentes dévolues au ministre de la Fonction publique, gestionnaire des ressources humaines de l'État.

17. En matière d'affectation, et conformément aux dispositions des articles 19, 20 et 21 du statut, de l'ordonnance 82-029 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la carrière du personnel des services publics de l'État, il y a lieu de rappeler que les cadres supérieurs (CD, CB) sont affectés en province par commission d'affectation des ministres, tandis que les agents de collaboration et d'exécution le sont par commission d'affectation des secrétaires généraux. Les gouverneurs de province, à leur tour, notifient les commissions d'affectation de mise en service sur le plan local. Ces agents doivent être admis sous-statut, être porteurs de matricules dûment accordés par arrêté du ministre de la Fonction publique, et en aucune manière, il ne peut s'agir d'agents dits « Nouvelles unités ».

18. En cas de vacance de poste, les gouverneurs de province prennent provisoirement toutes les dispositions nécessaires pour garantir la continuité des services, conformément aux règles régissant l'intérim au sein de l'Administration publique (article 20 du statut et 6 à 8 de l'ordonnance 82-029 susmentionnée), en attendant l'acte du ministre national ayant le secteur d'activité concerné dans ses attributions et l'entérinement de la décision, conformément au statut, par la Fonction publique.

19. En matière de mutation ou permutation des agents des services déconcentrés, les gouverneurs de provinces peuvent, pour des motifs d'efficacité et de redynamisation des services, solliciter leur réalisation auprès des autorités de l'Administration centrale ayant mis ces personnels à la disposition de la province, qui en sont compétentes conformément aux prescrits de l'article 5 de l'ordonnance 82-029 susvisée.

20. En matière disciplinaire, le gouverneur procède ou fait procéder, selon les cas, à la suspension et/ou à l'ouverture d'actions disciplinaires à l'égard des responsables des services déconcentrés et d'autres catégories d'agents affectés dans sa province, et leur applique, dans la limite des compétences qui lui sont

dévolues, les sanctions disciplinaires correspondantes, dans le respect strict des délais et procédures prescrits par les dispositions légales et réglementaires, sous peine de nullité/caducité (chapitre VIII du statut et chapitre Ier de l'ordonnance 82-031 relative au régime disciplinaire et aux voies de recours).

21. Sous peine d'être frappées de caducité, les actions disciplinaires et les suspensions visées au point précédent sont immédiatement communiquées au ministre de la Fonction publique autant qu'au responsable national du service public concerné, conformément aux prescrits de l'article 2 alinéa 5 de l'ordonnance 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'État. En cas d'irrégularité constatée, les actes susmentionnés sont susceptibles d'annulation (cfr. points 14, 15, 20, 24 et 25)

22. Le gouverneur de province assure seule la compétence disciplinaire à l'égard des responsables des services déconcentrés, mais fait procéder à l'ouverture d'action disciplinaire par ces derniers, à l'égard des chefs de bureau, tandis que ces derniers ouvrent l'action disciplinaire à l'égard de toutes les autres catégories d'agents de collaboration et d'exécution sous leur responsabilité, et ce, conformément aux prescrits de l'article 3 de l'ordonnance 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours qui disposent:

« L'autorité compétente pour l'ouverture de l'action disciplinaire est celle qui, exerçant un emploi de commandement, se situe à l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur à celui de l'agent incriminé. Elle peut agir de sa propre initiative ou sur réquisition d'une autorité supérieure. Néanmoins, le commissaire d'État à la Fonction publique a la plénitude de l'action disciplinaire. Lorsqu'ils sont envoyés en mission, les agents de commandement du département de la Fonction publique sont habilités, à titre exceptionnel, à ouvrir directement l'action disciplinaire contre tout agent qui commet une faute.

Ne peuvent donner lieu à une sanction, au titre des manquements, que des faits précis, prouvés et imputables à l'agent. »

23. Lorsque les secrétaires généraux et les directeurs généraux instruisent leurs services déconcentrés en province, ils sont tenus d'en informer les gouverneurs de province. De même, lorsque les services déconcentrés adressent leurs rapports trimestriels aux services centraux, ils doivent en réserver copie aux gouverneurs de province.

24. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler, que conformément aux prescrits de l'article 6 de la loi la 08-012 du 31 juillet 2008 susmentionnée, les actes posés par le gouverneur de province dans ces matières, sont susceptibles d'annulation. En cas de

nécessité, le pouvoir central peut réformer ou se substituer au pouvoir du gouverneur de province.

25. Aussi, lorsque le gouverneur de province commet des fautes graves dans l'exercice des missions des services publics déconcentrés, et sans préjudice des autres moyens de contrôle que dispose le ministère de la Fonction publique dans le cadre des prérogatives lui dévolues, le pouvoir central peut, ainsi que le dispose l'article 67 de la loi sur la libre administration des provinces susdite :

- saisir l'Assemblée provinciale pour faire application des articles 41 et 42 de la loi susvisée ;
- en matière pénale, le déférer devant la Cour de cassation selon la procédure prévue par l'article 68 de la loi 08-012 du 31 juillet 2008 susmentionnée ;
- déférer ses actes administratifs devant la Cour administrative d'appel selon la procédure devant les juridictions administratives.

26. L'Inspection générale de l'Administration publique est donc appelée, en parfaite collaboration avec l'Inspection générale de la territoriale, à veiller à l'observance stricte des dispositions susmentionnées, dont l'intérêt n'est pas à démontrer au regard des impératifs de la réforme administrative en cours.

IV

Enfin, s'agissant des guichets uniques des services publics déconcentrés institués en 2016 dans les nouvelles provinces issues du découpage territorial, il y a lieu de noter que, quoique justifié en son temps au regard des plusieurs contraintes évidentes, le fonctionnement desdites coordinations est à ce jour devenu totalement obsolète

27. Ainsi, en considération de l'une des recommandations de l'atelier sur la revue globale de la réforme de l'Administration publique tenue du 19 au 26 octobre 2020 à l'hôtel Venus/Kinshasa-Gombe et, en attendant la prise d'acte de suppression définitive de ces guichets uniques, les chefs de divisions chargés de coordonner les différents services déconcentrés sous forme de guichets uniques dans vos provinces respectives sont à replacer dans leurs administrations d'origines en gardant les avantages administratifs acquis, notamment leur grade.

28. En conséquence, les responsables des services publics sectoriels desquels ils relèvent qui me lisent en copie, sont tenus, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution sans faille de cette instruction, et de me faire rapport.

Vous vous y conformerez strictement.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs les gouverneurs, l'assurance de mes sentiments patriotiques.

Fait à Kinshasa, le 28 décembre 2022

Jean-Pierre Lihau Eboa

Ministre de la Fonction publique