

**La problématique de désignation à titre intérimaire aux emplois
rendus vacant au sein de l'Administration Publique congolaise,
« nuances de sens »**

**The issue of temporary appointment to vacant positions within the
congolese public administration, "nuances of meaning"**

TUDIENU LUWAWA Trésor-King
Chercheur indépendant en Services Administratives
Politologue administrativiste, certifié en Management des organisations et du personnel
(Université de Lubumbashi)
République Démocratique du Congo

Date de soumission : 03/04/2025

Date d'acceptation : 30/05/2025

Pour citer cet article :

TUDIENU LUWAWA, T-K. (2025) “ La problématique de désignation à titre intérimaire aux emplois rendus vacant au sein de l'Administration Publique congolaise, « nuances de sens » « Volume 6 : Numéro 6 » pp : 677-697.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Le présent article explore la problématique des désignations à titre intérimaire au sein de l'administration en République Démocratique du Congo. Il analyse les enjeux juridiques, administratifs, historiques et pratiques sensibles liés à la continuité des services publics tout en s'appuyant sur les pensées des pères de l'administration publique moderne. Cette étude souligne la nécessité d'harmonisation des pratiques administratives, de revisitation et modernisation des textes réglementaires, et aussi du renforcement institutionnel afin de préciser le rôle, les responsabilités et procédures liés aux désignations des agents à titres intérimaires aux emplois rendus vacants suite aux mouvements du personnel. Les résultats de cette étude permettent de comprendre que le désigné à titre intérimaire vise à assurer la continuité du service public ; le rôle et limites de chaque acteur impliqué et aussi le cadre juridique. Cette analyse vise l'amélioration de gestion des ressources humaines, la gouvernance qui passe par l'uniformisation des pratiques, la modernisation des textes légaux et réglementaires ainsi que le renforcement institutionnel.

Mots-clés : Désignation à titre intérimaire ; vacance d'emplois ; continuité de service public ; intérim ; administration publique.

Abstract

This article explores the issue of interim appointments within the administration in the Democratic Republic of Congo. It analyzes the legal, administrative, historical, and sensitive practical stakes related to the continuity of public services, while drawing on the thoughts of the founders of modern public administration. This study emphasizes the need for harmonization of administrative practices, revisitation and modernization of regulatory texts, as well as institutional enforcement to clarify the role, responsibilities, and procedures related to the appointment of interim agents to positions made vacant due to personnel movements. The results of this study help understand that the interim appointment aims to ensure the continuity of public service; the role and limits of each involved actor, as well as the legal framework. This analysis aims to improve human resource management, governance through standardization of practices, modernization of legal and regulatory texts, as well as institutional strengthening.

Keywords: Interim appointment; job vacancy; continuity of public service; interim; public administration.

INTRODUCTION

L'administration publique est au cœur battant de toute société moderne. Elle assure la mise en œuvre des politiques publiques, la gestion des services publics, la gestion des services essentiels et l'interaction constante avec les citoyens. Elle devrait être à la hauteur de défis du XXI^e siècle entre la digitalisation accélérée, les attentes grandissantes des citoyens, les contraintes budgétaires et la gestion axée sur le résultat. Le dynamisme des Ressources Humaines ne devrait pas entamer le respect du principe de continuité de service qui fonde tout service public et affaiblir l'action publique.

Cette continuité assurée généralement par des désignations à titre intérimaire aux emplois rendus vacants par le mouvement du personnel.

En République Démocratique du Congo, la désignation à titre intérimaire constitue un mécanisme essentiel de garantie de la continuité du service. Cependant, elle reste marquée par des pratiques administratives héritées du passé, un cadre juridique insuffisamment détaillé et une application hétérogène des textes des lois et réglementaires en la matière selon les administrations et le niveau de Pouvoir.

La problématique principale de cette étude est la suivante : comment procède-t-on à la désignation à titre intérimaire aux emplois rendus vacants au sein de service public en République Démocratique du Congo ?

Pour répondre à cette question, nous avons fait une étude qualitative basée sur les entretiens en profondeur avec des acteurs clés du corps administratif et scientifique ; l'observation participante et l'analyse des textes incluant les théories des auteurs et pratiques en matière de l'application du principe de continuité de service.

Cette approche nous a permis de compiler le traitement des données pour fournir une analyse rigoureuse et complète de la continuité de service public, de la rigueur administrative et de l'évolution des pratiques de désignation à titre intérimaire.

Ce travail est ainsi organisé en trois (3) points. Le premier revient sur les notions de service public, le deuxième présentera le service public en République Démocratique du Congo, le troisième discutera de la pratique de la désignation à titre intérimaire, sa généralité, l'influence historique sur la pratique actuelle, le sens et l'herméneutique des textes des lois et réglementaires et le modèle type de désignation à titre intérimaire conciliant les théories des pères, les textes des lois et règlements ainsi que la pratique administrative.

1. Revue de la littérature théorique

Cette revue est essentielle dans cette étude portant sur la problématique de désignation à titre intérimaire aux emplois vacants au sein d'un service public, car elle nous permet de faire asseoir la recherche sur les principes et théories qui sous-tendent cette pratique de désignation du reste assis sur le principe de continuité de service et dont l'exercice fait appel aux théories tel que : la Bureaucratie, la hiérarchisation de service public, la séparation entre politique et administration.

La problématique de désignation à titre intérimaire aux emplois rendus vacants au sein du service public congolais, peut être compris et expliqué par : la théorie de la continuité de service public, décrit par André de Laubadère (1953) comme principe fondamental qui vise à garantir que les missions de l'Etat se poursuivent de manière régulière et ininterrompue malgré le changement de personnel ou d'organisation. La continuité de service public est reconnue comme valeur constitutionnelle en France, ce qui signifie qu'elle est au cœur des préoccupations de l'Etat et qu'elle doit être respectée dans toutes les politiques publiques.

Pour garantir cette continuité, plusieurs aspects sont importants, notamment :

- Le service minimum : en cas de grève, un service minimum doit être maintenu pour assurer l'accès aux services essentiels ;
- L'intérim : en cas d'interruption de service d'un agent public, l'intérim doit être organisé de manière à assurer la continuité de service et satisfaire l'intérêt général.

La théorie de Bureaucratie Wébérienne, développée par Max Weber, décrit un modèle d'organisation rationnel, basé sur la hiérarchie, la division du travail et des règles formelles. Ce modèle vise à garantir l'efficacité, la prévisibilité et l'impartialité dans le fonctionnement des organisations.

Les principaux aspects de la théorie de la bureaucratie wébérienne sont :

- Hiérarchie : les positions de pouvoir sont organisées en une hiérarchie claire, avec des lignes de subordinations précises. Elle nous permet d'observer la dépendance directe de l'emploi vacant afin de déterminer la hiérarchie responsable et compétente à assurer la continuité.
- Division du travail : les tâches sont spécialisées et attribuées à des individus ou à des départements, chacun avec des responsabilités clairement définies. Elle nous permet de situer le degré de responsabilité des acteurs dans la désignation à titre intérimaire.
- Règles formelles : le fonctionnement est basé sur des règles et procédures écrites, qui doivent être appliquées de manière uniforme et impersonnelle. Elle est utilisée dans

cette étude pour permettre l'appréciation des règles et procédures en vigueur en la matière.

- Impartialité : les relations doivent être impersonnelles, basées sur les critères objectifs et non des considérations personnelles.
- Domination légale-rationnelle : la bureaucratie est considérée comme le modèle le plus achevé de domination légale-rationnelle, où le pouvoir est exercé selon les règles et des procédures.

La bureaucratie permet de rationaliser les processus et d'assurer une production prévisible, évitant ainsi la rupture de service public.

La théorie de la séparation entre politique et administration : popularisée par Woodrow Wilson (1887), elle vise à établir une distinction claire entre les fonctions politiques, qui déterminent les orientations et les décisions, et les fonctions administratives, qui mettent en œuvre ces décisions de manière impartiale et professionnelle.

Les fonctionnaires doivent être neutre politiquement et agir en fonction de l'expertise et de la compétence, sans être influencés par les considérations politiques. Les fonctionnaires doivent être tenus responsables de leur performance et de leur respect de lois.

La théorie de Wilson a exercé une influence majeure sur la conception des systèmes administratifs dans de nombreux pays. Elle a contribué à la promotion de l'expertise et du professionnalisme au sein des administrations publiques, ainsi qu'à la séparation des pouvoirs.

2. Particularité de cette étude

Notre étude sur la problématique de désignation à titre intérimaire au sein de l'administration publique congolaise s'est appuyée sur une revue théorique approfondie des pères fondateurs de l'administration. Cette démarche vise à éclairer les notions fondamentales de continuité du service public, d'organisation des services publics et de la distinction entre administration et politique.

Une analyse tripartite pour une harmonisation des pratiques : en nous basant sur les socles théoriques, nous avons entrepris une analyse herméneutique des textes légaux et réglementaires en la matière. L'objectif est de décrypter la pratique administrative en matière de désignation intérimaire, actuellement non uniforme, et identifier les éventuels écarts ou les interprétations hétérogènes.

Notre approche combine ainsi :

- L'herméneutique : pour une compréhension fine des fondements juridiques et des textes réglementaires ;

- Les théories des pères de l'administration : pour ancrer l'analyse dans les principes établis ;
- La compréhension des praticiens et professeurs du domaine de l'administration publique : pour intégrer les réalités de terrain et les expertises contemporaines.

3. Analyse des résultats

Cette triangulation méthodologique nous a permis de développer une proposition solide et cohérente. L'ambition est de favoriser une harmonisation des pratiques et une compréhension homogène des textes relatifs à la désignation à titre intérimaire, assurant ainsi une meilleure efficacité et légalité de l'action publique.

4. Un regard sur le service public et l'administration publique

Le service public et l'administration publique sont des concepts essentiels dans le fonctionnement des États modernes.

Cet article explore les innovations qui règlementent les désignations à titre intérimaire au sein du service public, et aussi les améliorations qu'elles apportent dans la gestion des ressources humaines, tout en passant par les pratiques hérités des effets des anciens textes.

En survolant ces définitions et notions, nous établissons un cadre de référence pour mieux comprendre les enjeux liés aux désignations à titre intérimaire et à la gestion des services publics. Cela nous permettra d'approfondir notre analyse des défis et des opportunités qui se présentent dans ce domaine essentiel pour le bon fonctionnement de la société.

4.1. Notions de service public

Les notions de service public sont essentielles pour comprendre le rôle de l'État et des collectivités dans la société. Voici quelques points clés concernant le service public :

Définition : Le service public désigne l'ensemble des activités et des prestations fournies par l'État ou par des organismes publics pour satisfaire les besoins d'intérêt général des citoyens.

Ces services visent à garantir l'accès à des biens et services fondamentaux, tels que :

Éducation : Écoles publiques, universités.

Santé : Hôpitaux, cliniques publiques.

Transports : Réseaux de transport en commun.

Sécurité : Police, pompiers.

Justice : Tribunaux, services juridiques.

Le service public est souvent caractérisé par des principes tels que l'égalité d'accès, la continuité, la mutabilité et la transparence.

André de Laubadère, a apporté une contribution majeure à la compréhension du service public. Il ne s'est pas contenté d'une définition statique, mais a proposé une analyse nuancée qui prend en compte l'évolution des pratiques administratives et les spécialités des différents services publics.

4.1.1. Le Service Public : une activité d'intérêt général

Pour de Laubadère, le service public est avant tout une activité d'intérêt général. Cette activité, menée par une personne publique ou sous son contrôle, vise à satisfaire les besoins collectifs de la société. Il souligne que le service public se distingue des activités privées par son caractère non lucratif et son orientation vers l'intérêt général.

4.1.2. Le Service Public : structure organisationnelle

De Laubadère ne se limite pas à cette définition fonctionnelle, il accorde également une importance particulière à **la dimension organisationnelle** du service public. Pour lui, le service public peut être considéré comme une structure organisationnelle dotée des moyens propres (personnel, matériel et finances) et chargée d'assurer la réalisation d'une mission d'intérêt général.

4.1.3. Le Service Public : établissements publics administratifs

Selon André de Laubadère, ils sont dotés d'une personnalité juridique propre, ils jouissent d'une certaine autonomie tout en étant soumis au contrôle de l'Etat.

Les services déconcentrés de l'Etat : ils sont placés sous l'autorité d'un représentant de l'Etat.

En somme, pour André de Laubadère, un Service Public peut-être :

- Une activité : la mission d'intérêt général à accomplir ;
- Une structure : l'organisation mise en place pour réaliser cette mission ;
- Un ensemble des règles juridiques : le régime spécifique applicable à cette activité et à cette structure.

Cette approche de André de Laubadère nous permet de mieux appréhender la complexité du concept de service public et de bien nuancer le sens des textes juridiques et réglementaires de la République Démocratique du Congo en colimaçon du concept « service public ».

4.2. Le service public en République Démocratique du Congo

La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, en son article 194 a décentralisé les services publics de l'Etat, instituant d'office trois niveaux de Fonction Publique à savoir :

- Fonction publique nationale (Article 202 point 8) ;
- Fonction publique provinciale (Article 204 point 4) ;

- Fonction publique locale (Article 204 point 8).

La loi organique n°16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des Entités Territoriales

Décentralisées organise les Services Publics en trois niveaux du pouvoir : les Services Publics du Pouvoir Central qui sont centraux et déconcentrés, les Services Publics de la Province et des Entités Territoriales Décentralisées (Articles 1, 2, 3 et 4).

Les Administrations des Ministères sont des Services Publics (Article 2 point 6).

Les Services Centraux du Pouvoir Central comprennent (Article 24) :

- Le Secrétariat Général ;
- La Direction ;
- La Division ;
- Le Bureau.

Le Secrétariat Général comme service faisant partie intégrant du Secrétariat Général du Ministère (Administration Centrale du Ministère) est composé du Secrétaire Général comme poste organique et des Services rattachés (Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan). Il coordonne et organise tous les services du Département.

La Direction est l'ensemble des Services et bureaux de l'Administration dont les attributions présentent une homogénéité, une cohésion suffisante et une unité de la matière traitée (cfr annexe 1, de l'Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan) d'où l'appellation du Directeur-chef de Service. Considéré en management des organisations comme bloc-opérationnel, c'est-à-dire l'ensemble des activités organisées de manière cohérente et répondant à un seul objectif.

La Division qui est une fragmentation de la direction en branche d'activités plus ou moins spécialisées. (Annexe 1 de l'Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan).

Le Bureau est une cellule administrative de base qui couvre une activité spécifique (Annexe 1 de l'Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan).

4.2.1. Fonctionnement

La nuance des textes de l'article 26 de la loi organique n°16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des Services Publics du Pouvoir Central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, nous amène à comprendre que :

- **L'Administration des ministères et/ou Secrétariat Général du ministère** (le service Public) est dépendant de l'autorité de rattachement (Exemple Ministre). Ces services sont placés sous la direction du Secrétariat Général de l'Administration Publique.
- **Le sens de l'autorité de rattachement** : pour l'administration publique, l'autorité de rattachement désigne le ministère de tutelle auquel le service est rattaché.
- **Les pouvoirs de l'autorité de rattachement** : en général, l'autorité de rattachement fixe les objectifs, définit les missions et les orientations générales de l'entité rattachée. Elle engage les dossiers de dépenses, contrôle les dépenses et les recettes de l'entité rattachée. Elle signe les commissions d'affectation de Haut-fonctionnaires et Cadres Supérieurs sur proposition de responsable du Service Public et le cas échéant du Ministère de la Fonction Publique (Cfr. Article 19 de la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat ; Article 4 du Décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'administration relatif à la Carrière). Elle ne gère pas le Service Public (Administration Publique), **mais côle**, à la lumière du Décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'administration relatif à la Carrière, le Secrétaire Général et attribue définitivement la côle aux Directeurs.
- **Le sens du « responsable de Service Public »**, à la lumière de la législation congolaise et des pensées des pères fondateurs de l'Administration publique moderne, le « responsable du service public » est le plus haut fonctionnaire à la tête d'un service public qui a principalement pour rôle de coordinateur des activités des services, mettre en œuvre les politiques publiques, il est l'interlocuteur privilégié des partenaires internes et externes du service public et constitue la liaison entre le Ministre (Chef du département) et les services administratifs et opérationnels composant le Service Public.
- **L'unité de la jurisprudence administrative** la jurisprudence administrative en République Démocratique du Congo relève plus de la pratique administrative que des juges administratifs. Dans le contexte de l'Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan, le Secrétariat général et/ou le Secrétaire Général est le symbole et la référence de la pratique administrative (coutume), il assure pour tous,

l'interprétation des textes applicables à son secteur, à la gestion des Ressources Humaines, faute des tribunaux administratifs en son temps et le Conseil d'Etat étant encore une jeune institution à ce jour.

Le cadre organique élaboré à partir des missions et attributions fixées pour chaque service, par Décret du Premier Ministre, est un outil de premier ordre pour l'opérationnalisation de l'organisation et du fonctionnement du Service public (les services qui composent ce service public).

4.2.2. Les Services Déconcentrés

Pour des raisons de proximité et d'efficacité, le pouvoir central, déploie des Services Publics déconcentrés en province et dans l'Entité Territoriale Décentralisée.

Ces services sont rattachés au ministère sectoriel, comme pour les Services Publics du Pouvoir Central, dirigés par le Secrétariat Général de l'Administration Publique. Le personnel de l'Administration publique du Pouvoir Central et des services déconcentrés sont affectés par le Secrétaire Général pour les Catégories C et D et par le Ministre sectoriel pour les catégories A et B (Cfr. Article 5 du décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'Administration relatif à la carrière des Agents des Services Publics de l'Etat). Et sont mis à la disposition des Directeur-Chef de service et/ou à la disposition du gouverneur de province afin d'exercer les fonctions pour lesquelles ils ont été affectés. Retenons bien ce point, car il nous permettra de comprendre et de répondre à la question principale : comment procéder à la désignation à titre intérimaire ? ; qui désigne à titre intérimaire ?

5. Désignation à titre intérimaire

La "désignation à titre intérimaire" fait référence à la nomination temporaire d'une personne à un poste ou à une fonction, souvent en raison de l'absence ou du départ d'un titulaire (vacance de poste). Voici quelques points clés concernant cette pratique :

Contexte de la Désignation à Titre Intérimaire

- **Objectif** : L'objectif principal est d'assurer la continuité des services et des fonctions au sein d'une organisation, qu'il s'agisse d'une administration publique ou d'une entreprise.
- **Durée** : La désignation intérimaire est généralement limitée dans le temps. Elle peut durer jusqu'à ce qu'un candidat permanent soit sélectionné ou jusqu'à ce que la personne titulaire revienne.

- **Responsabilités** : La personne désignée à titre intérimaire assume les responsabilités et les tâches du poste, mais peut ne pas avoir tous les droits ou prérogatives d'un titulaire permanent.
- **Procédure** : La désignation peut être effectuée par un supérieur hiérarchique ou par un processus formel, selon les règles de l'organisation. Dans le secteur public, cela peut impliquer des procédures spécifiques pour garantir la transparence et l'équité.
- **Compétences** : Il est souvent requis que la personne désignée possède les compétences et l'expérience nécessaires pour remplir efficacement les fonctions du poste.

5.1. Aperçu Général

La désignation à titre intérimaire est une pratique courante observée dans presque toutes les administrations du Monde et permet d'assurer la continuité du service public en cas d'absence du titulaire ou de vacance d'un poste.

5.1.1. Fondement

Elle est fondée essentiellement sur le principe de continuité de service public.

Le supérieur hiérarchique direct est généralement le premier à identifier un besoin de remplacement, donc, la vacance et à désigner ou à proposer, selon la législation et la pratique de chaque pays, un candidat parmi ses collaborateurs afin de couvrir temporairement l'emploi déclaré vacant.

Les services des Ressources Humaines jouent généralement un rôle important dans ce processus de désignation, dans ce sens qu'elle apporte son expertise sur les profils requis.

5.1.2. Importance

La désignation à titre intérimaire est cruciale pour maintenir le bon fonctionnement d'une organisation, en évitant les interruptions dans les services et en permettant une transition en douceur jusqu'à la nomination d'un titulaire permanent.

5.1.3. Sélection

La sélection du candidat à désigner parmi les collaborateurs se fait sur base de :

- Compétences
- Expériences
- Ancienneté
- Qualifications
- Résultat (cotation des travaux exécutés)
- Disponibilité

Notons également que ces critères ainsi que les modalités de désignation peuvent varier en fonction des administrations et des textes réglementaires applicables dans chaque pays, bien que certaines étapes sont communes telles que :

- **Identification du besoin** : le service qui fait face à une vacance d'emploi, la constate et en informe les Ressources Humaines.
- **Manifestation d'intérêt** : les agents intéressés peuvent manifester leur intérêt en déposant une candidature.
- **Etude des candidatures** : les candidatures sont étudiées par les Ressources Humaines et/ou le supérieur hiérarchique.
- **Formalisation de la désignation** : la désignation à titre intérimaire fait l'objet d'un acte administratif (note de service, lettre de désignation, arrêté, etc... selon le cas)

Il est important de noter que la désignation à titre intérimaire est généralement temporaire et ne confère pas de droits particuliers à l'agent désigné. Elle vise à assurer la continuité du service public dans l'attente d'un recrutement définitif ou d'un retour de l'agent titulaire.

Précisons également aussi que toutes ces étapes s'exécutent à un temps relativement court afin de respecter le principe de continuité de service public et ainsi éviter le dysfonctionnement du service public concerné par la vacance.

Explorons l'histoire de l'administration publique congolaise pour comprendre, la source, des certaines pratiques observées dans le processus de désignations à titre intérimaire à des postes vacants au sein de l'Administration Publique aujourd'hui.

5.2.L'influence persistante des anciens textes

Persistances des effets (la politisation) du Statut de 1963 et 1973 (COPAP) : Le Statut de 1973 porté par l'ordonnance-loi 13/023 du 04 juillet 1973 était marqué par :

- La départementalisation de la gestion du personnel au niveau de chaque Département (Ministère) : le commissaire d'Etat (Ministre) disposait des pouvoirs de nomination, de promotion et de mise à la retraite des agents de collaboration et d'exécution de son département (Ministère).

La COPAP « Commission Permanente de l'Administration Publique » qui a remplacé le Ministère de la Fonction Publique assurait le contrôle de l'application des dispositions statutaires et réglementaires.

La persistance des effets du Statut de 1973 se traduit par l'implication des acteurs politiques dans la désignation d'intérimaire, nomination, promotion, voire même la mise à la retraite des Agents de Carrière de Service Public de l'Etat.

La réforme de 1963 a établi le grade de Secrétaire Général, comme l'unique du cadre de l'administration supérieure de l'Etat, qui se distinguait des grades de l'Administration Générale (Cadre du Secrétariat) qui comptaient le Directeur, Sous-Directeur, Chef de Bureau Principal, Chef de Bureau, Chef de Bureau adjoint, etc...

La conséquence de cette organisation, était que le Secrétaire général était l'unique répondant, le seul ayant les compétences de réguler, de désigner à titre intérimaire au sein de l'Administration Générale.

Actuellement les effets de la réforme de 1963 sont palpables dans ce sens que le Secrétaire Général de l'Administration publique est considéré comme le seul Cadre (Administration Supérieure de l'Etat) ayant le pouvoir de désigner à titre intérimaire aux emplois rendus vacants (Administration Générale) et cela en confusion de la double casquette du Secrétaire Général, qui est à la fois responsable d'un Service Public (Secrétariat Général du Ministère) et Chef de Service du Secrétariat Général (l'un de service, structure organique de ce Secrétariat Général du Ministère).

Le Statut de 1973 porté par l'ordonnance-loi 73/023 du 04 juillet 1973 a consacré la départementalisation de la gestion du personnel au niveau de chaque Ministère (Département). Le Ministre (Commissaire d'Etat) disposait des pouvoirs de nomination, de promotion et de mise à la retraite des agents de collaboration et d'exécution de son Ministère (Département).

Ce qui a entraîné comme conséquence, l'implication du Ministre sectoriel (Commissaire d'Etat à la tête d'un Département) dans l'organisation, la régulation du Service Public, entraînant son implication directe dans le mouvement du personnel de son Département.

Cette situation a donné à l'administration des agents militants (politisation) car recruté par le politique sous une forte influence du Bureau politique du MPR.

Le grade de Secrétaire Général étant intégré dans la hiérarchie des grades de l'Administration Générale a perdu cette sorte d'influence sur l'Administration Générale dont il fait désormais parti et subit comme les autres catégories, les effets de la politisation.

Le Statut de 1981 porté par la loi n°81-003 du 17 juillet 1981, bien qu'ayant permis l'unicité de statut mais n'a pas introduit des innovations notables sur le plan de l'organisation administrative, laissant ainsi les tares de la politisation, départementalisation se perpétuer au sein de l'Administration.

Le Statut de 2016 matérialisé par la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des Agents de carrière des Services Publics de l'Etat est, dans son fond, une révision de la loi n°81-003

du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de Carrière des Services Publics de l'Etat, sur base de la bureaucratie wébérienne, c'est-à-dire, ce Statut a catégorisé les emplois d'une manière hiérarchique et stricte ; posé les bases d'une division de travail claire, a définis des règles et procédures formalisées en ce qui concerne la Carrière. (Recrutement, promotion, intérim,) tout en se basant sur des critères de sélection objectifs. Ce Statut a aussi le mérite de dépolitiser l'administration en remettant, selon la « théorie de séparation entre politique et administration » de Woodrow Wilson », l'initiative de la promotion au service dont dépend l'Agent. Ce qui amène à comprendre que cette initiative revient à l'administration dont relève l'agent, à la Direction et/ou Division ou Bureau dont relève l'agent.

5.3.Le sens des textes de désignation à titre intérimaire au sein de l'Administration publique congolaise

Suite aux mouvements du personnel au sein de l'administration publique congolaise (mutation, transfert, mise en disponibilité, détachement, promotion, décès), des postes restent vacants et les services s'organisent en vue d'assurer la continuité du service en désignation des intérimaires qui assurent temporairement ces fonctions.

Alors comment devrait se faire ces désignations à titre intérimaire ?

Pour mieux cerner ce qui devrait être fait, afin d'améliorer ce qui se fait et d'accorder cette pratique à la compréhension des textes au sein de l'ensemble des services publics Congolais, nous allons nous employer à examiner les pratiques administratives, les pensées des pères de l'administration moderne, déjà évoquée ci-haut, pour mieux comprendre le Décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'administration relatif à la carrière des agents de carrière des services publics de l'Etat.

5.3.1. Sens des textes

De l'intérim au sein de service public en République Démocratique du Congo.

Article 7 Décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'administration relatif à la carrière des agents de carrière des services publics de l'Etat :

*« En application de l'article 20 de la Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, le choix, de **l'agent intérimaire** s'opère parmi les agents **appartenant au même ministère et revêtus du grade immédiatement inférieur à celui correspondant à l'emploi vacant, en tenant compte des exigences particulières de l'emploi** à conférer à des titres et mérites respectifs des agents, reflétés notamment par les bulletins de cotation.*

En cas de vacance d'emploi constatée, et en attendant l'acte de l'autorité compétente, conformément aux articles 4 et 5 du présent Décret, le responsable du service ou le gouverneur de province prend provisoirement toutes les dispositions nécessaires pour garantir la continuité des services, en application des règles régissant l'intérim. »

5.4.Herméneutique lexicque

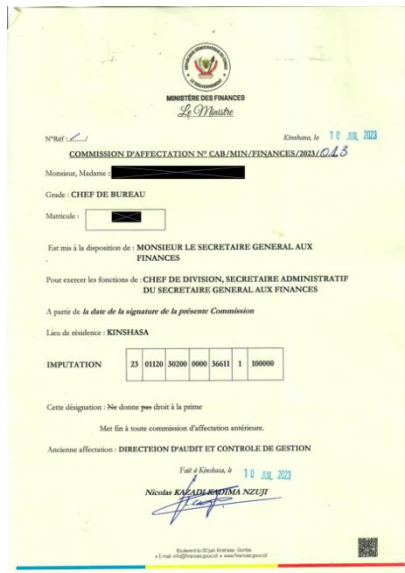
- **Le choix de l'agent intérimaire :** le principe de continuité du service implique que le choix de l'intérimaire se fasse suivant les critères des compétences, et de profil (cotation et appréciation du candidat par sa hiérarchie directe) cela dans le but d'éviter les cassures dans la suite de traitement des dossiers.
- **Appartenant au même ministère :** toujours dans le souci de garantir la continuité de service public, l'agent à désigner à titre intérimaire est censé être sélectionné parmi les collaborateurs du chef hiérarchique qui côtoie l'agent dont l'absence crée la vacance, car ce dernier a la connaissance des dossiers, du fonctionnement de service, etc... à défaut de trouver le grade immédiatement inférieur et la compétence exigée au sein du service, la sélection peut s'élargir dans d'autres services du département (Ministère).
- **Revêtus du grade immédiatement inférieur à celui correspondant à l'emploi vacant :** la note circulaire n°008/CAB.VPM/FP-MA-ISP/JPL/TKB/JMM/CKK/AMAT/2022, concernant le rappel de quelques principes régissant la gestion des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat, précise lorsqu'un emploi de commandement est déclaré vacant un Agent de grade statutaire immédiatement inférieur par rapport au grade du titulaire de cet emploi, peut être désigné pour assurer l'intérim.

Exemple : Pour un emploi de Chef de Bureau vacant seul un Agent revêtu du grade d'Attaché de première classe peut être désigné intérimaire.

- **Vacance de l'emploi constaté :** Au sein de l'Administration congolaise, la commission d'affectation place l'agent à la disposition du Secrétaire Général, Directeur et/ou Gouverneur des Provinces selon l'attachement des postes concernés par cette affectation. Et c'est le responsable qui gère directement l'emploi concerné par la vacance qui la constate en premier et par conséquent enclenche le processus de désignation à titre intérimaire afin d'assurer la continuité du service.

Illustration (Photo commission d'affectation)

Service Secrétariat général, l'Agent est mis à la disposition du Secrétaire général



MINISTÈRE DES FINANCES
Le Ministre

N°REF: /... Kinshasa, le 10 JUIN 2018

COMMISSION D'AFFECTATION N° CAB/MIN/FINANCES/2018/043

Monsieur, Madame: [REDACTED]

Grade: CHEF DE BUREAU

Matricule: [REDACTED]

Est mis à la disposition de: MONSIEUR LE SECRETAIRE GENERAL AUX FINANCES

Pour exercer les fonctions de: CHEF DE DIVISION, SECRETAIRE ADMINISTRATIF DU SECRETAIRE GENERAL AUX FINANCES

A partir de la date de la signature de la présente Commission

Lieu de résidence: KINSHASA

IMPUTATION: 23 01120 30200 0000 36611 1 100000

Cette désignation: Ne donne pas droit à la prime

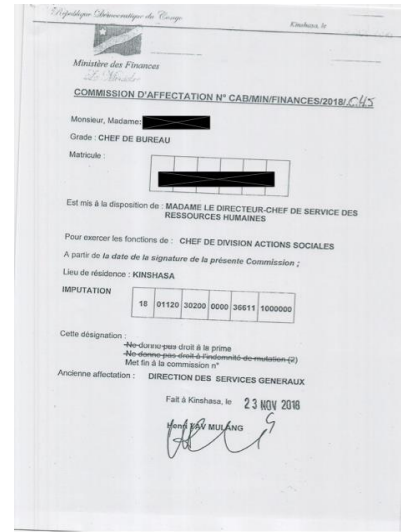
Mer fin à toute commission d'affectation antérieure.

Ancienne affectation: DIRECTION D'AUDIT ET CONTROLE DE GESTION

Fait à Kinshasa, le 10 JUIN 2018

Nicolas KAZADI MUKANGA NZUJI

Service opérationnel, l'Agent est mis à la disposition du Directeur-Chef de Service



Ministère des Finances
Le Ministre

COMMISSION D'AFFECTATION N° CAB/MIN/FINANCES/2018/045

Monsieur, Madame: [REDACTED]

Grade: CHEF DE BUREAU

Matricule: [REDACTED]

Est mis à la disposition de: MADAME LE DIRECTEUR-CHEF DE SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES

Pour exercer les fonctions de: CHEF DE DIVISION ACTIONS SOCIALES

A partir de la date de la signature de la présente Commission;

Lieu de résidence: KINSHASA

IMPUTATION: 18 01120 30200 0000 36611 1 1000000

Cette désignation:
-Ne donne pas droit à la prime
-Ne donne pas droit à l'indemnité de mutation (2)
Mer fin à la commission n°

Ancienne affectation: DIRECTION DES SERVICES GENERAUX

Fait à Kinshasa, le 23 NOV 2018

Mamadou MUKANGA

Service déconcentré, l'Agent est mis à la disposition du Gouverneur de Province



MINISTÈRE DES FINANCES
Le Ministre

N°REF: /... Kinshasa, le 12 SEP 2018

COMMISSION D'AFFECTATION N° CAB/MIN/FINANCES/2018/037

Monsieur: [REDACTED]

Grade: ATTACHE D'ADMINISTRATION DE PREMIERE CLASSE

Matricule: [REDACTED]

Est mis à la disposition de: MONSIEUR LE GOUVERNEUR DE LA PROVINCE DE KWANGO

Pour exercer les fonctions de: CHEF DE DIVISION PROVINCIALE DES FINANCES

A partir de LA DATE DE LA SIGNATURE DE LA PRESENTE COMMISSION;

Lieu de résidence: KIENGE

IMPUTATION: 23 01120 30200 0000 1 100000

Cette désignation: Donne droit à la prime
Ne donne pas droit à l'indemnité de mutation

Mer fin à toute commission d'affectation antérieure n° CAB/MIN/FINANCES/2018/011 de 23/11/2018

Fait à Kinshasa, le 12 SEP 2018

Nicolas KAZADI MUKANGA NZUJI

In fine, la commission d'affectation, le modèle congolais, place l'agent à la disposition direct du Directeur-Chef de Service qui porte l'emploi couvert par cette affectation. Cela pour les services centraux, en province ou pour les services déconcentrés, la commission d'affectation met l'agent à la disposition du gouverneur de province, qui pour des raisons de proximité est appelé à gérer les emplois, donc le service public déconcentré. Cette situation fait de Directeur-Chef de service et de gouverneur de Province des gestionnaires directs des emplois

au sein des services publics, donc les premiers à constater la vacance et à prendre toutes les dispositions nécessaires, c'est-à-dire la désignation temporaire d'un intérimaire afin d'assurer la continuité de service et éviter le dysfonctionnement.

- **En attendant l'acte de l'autorité compétente :** la désignation est faite par l'autorité autre que celle revêtu du pouvoir d'affecter, ce qui confère à cette désignation le caractère temporaire, provisoire, assise sur le principe de continuité de service. Et c'est l'acte de l'autorité compétente, qui, soit entérine le choix, soit change et affecte un animateur du poste qui va prêter de manière pérenne (couvrir la vacance).
- **Responsable du service ou le gouverneur de province :** le responsable du service au sein de l'Administration publique congolaise est :
 - Secrétariat Général = Le Secrétaire Général
 - Direction Générale = Le Directeur-Général
 - Direction = Le Directeur-Chef de Service

La compréhension du contour du Pouvoir de désignation du Gouverneur de Province, tire son fondement dans :

- La commission d'affectation : qui met l'agent à sa disposition.
- Gestion de l'emploi : le Gouverneur de Province et les Directeurs-Chefs de Services gérant les emplois de services déconcentrés et/ou des Directions de l'Administration du Ministère, conformément aux dispositions de l'Ordonnance 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le Cadre organique des départements du Conseil Exécutif et du commissariat général du plan.
- **Provisoirement toutes les dispositions nécessaires :** « prendre les dispositions », en administration congolaise, cette expression, annotations, dans la pratique administrative congolaise, peut signifier plusieurs choses selon le contexte, mais nous retenons qu'elle signifie généralement :
 - Agir concrètement pour résoudre un problème, apporter une solution à une situation précise ;
 - Mettre en œuvre une décision ;
 - Mettre en œuvre des actions de manière coordonnée et organisé dans le but d'atteindre un objectif ;
 - Préparer ou planifier pour sa hiérarchie.

- **Garantir la continuité des services** : la garantie de la continuité des services publics lors d'une désignation à titre intérimaire est un principe fondamental de l'administration. Elle signifie qu'en cas d'absence ou de vacance d'un poste, les missions du service doivent être assurées sans interruption afin de ne pas porter préjudice à l'intérêt général et éviter le dysfonctionnement du service.

Elle implique :

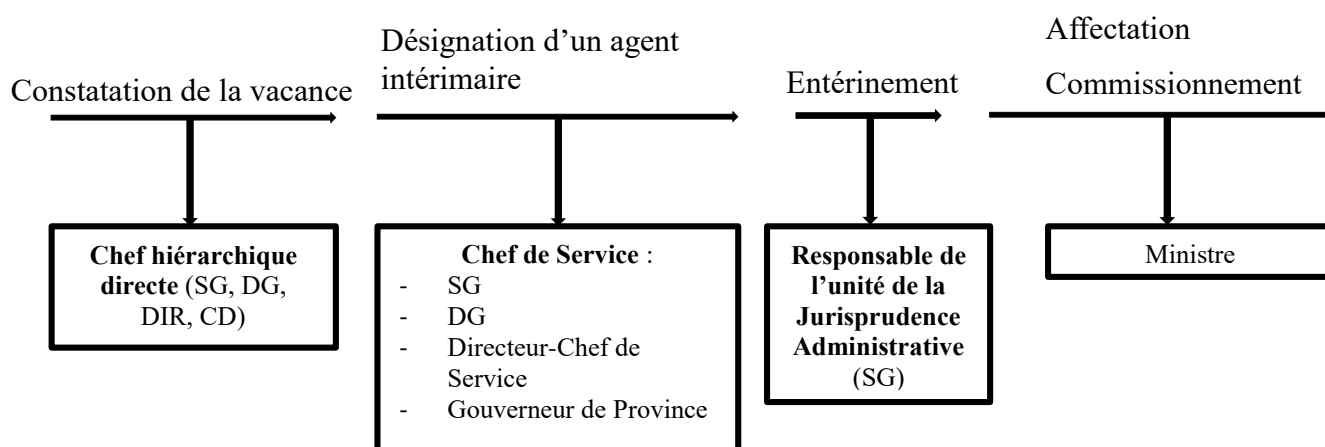
- La rapidité de la désignation : l'intérimaire doit être désigné dans les meilleurs délais afin d'éviter une interruption du service ;
- Les compétences requises : l'intérimaire doit posséder les compétences nécessaires pour exercer les fonctions du poste.
- La limitation de la durée : la durée de l'intérim doit être limitée dans le temps afin d'éviter une situation de précarité et de favoriser un recrutement définitif.

Commentaire :

Fort de l'herméneutique lexicale, nous pouvons dire sans hésiter que le responsable sensé désigner à titre intérimaire est :

- Le responsable de l'un de services de l'administration du Ministère (Secrétaire Général, Directeur) ;
- Le chef hiérarchique qui gère l'emploi concerné et/ou visé par la vacance, et cela en attendant l'entérinement de l'autorité compétente (commissionnement) ou l'affectation pour combler la vacance.

Compréhension schématisée de la désignation à titre intérimaire aux emplois de catégories A et B rendu vacants (à l'exception du Secrétaire Général) :



CONCLUSION

Cette étude avait pour objectif d'analyser la problématique de désignation à titre intérimaire au sein de l'administration publique congolaise, en mettant l'accent sur la nécessité de continuité de service. Plus spécifiquement, l'étude visait à comprendre comment la pratique des désignations à titre intérimaire était organisée à la lumière des textes des lois et réglementaires, tout en se référant aux fondamentaux des pères de l'Administration Publique, sans s'éloigner de la compréhension des praticiens et scientifiques sur la question et afin d'aboutir à une construction homogène de l'interprétation des textes, l'uniformité des pratiques, la définition claire du rôle de chaque acteur dans le processus afin améliorer la gouvernance publique. En explorant ces dimensions, l'étude a cherché à fournir des réponses aux écarts entre la pratique et les textes ; l'hétérogénéité de l'interprétation des textes organisant l'intérim ; la responsabilité des acteurs dans le processus de désignation ; les critères de sélection.

Pour atteindre cet objectif, une méthodologie qualitative rigoureuse a été utilisée, combinant l'analyse d'herméneutique lexiques pour une compréhension fine des fondamentaux juridiques ; la revue des théories pour ancrer l'analyse dans les principes établis ainsi que la compréhension des praticiens et scientifiques du domaine de l'administration publique pour intégrer les réalités de terrain et les expertises contemporaines. Des données secondaires telles que les copies de commissions d'affectation, des lettres et décisions désignation à titre intérimaire des quelques départements ont été mobilisées pour effectuer cette étude. Cette approche a permis de cerner les détails de l'hétérogénéité de compréhension des textes et a illustré la disparité des pratiques.

Les résultats de cette étude montrent que pour assurer la continuité de service public, le responsable de l'un de Services de l'administration du Ministère (Secrétaire Général, Directeur) et/ou le chef hiérarchique qui gère l'emploi concerné (spécifié dans la commission d'affectation) est appelé à désigner l'intérimaire à un poste vacant, en attendant que l'autorité compétente pour affecter puisse combler la vacance. En République Démocratique du Congo, les textes organisant les désignations à titre intérimaire au sein de l'Administration publique (services publics) sont appliqués à plusieurs vitesses selon le service public où l'on se trouve, selon l'influence des responsables, la viabilité des postes rendus vacants, le niveau d'implémentation des textes régissant l'intérim, etc. Cette analyse permet de dégager les recommandations suivantes : l'harmonisation des pratiques administratives à travers des directives claires et uniformes pour l'ensemble des services publics (note circulaire,

revisitation de la réglementation) ; la révision et modernisation des textes réglementaires afin de préciser les rôles, responsabilités et procédures liés aux désignations des Agents à titres intérimaires et le renforcement institutionnel pour développer une jurisprudence administrative cohérente et réduire les disparités observées.

Cependant, cette étude présente certaines limites. Elle se base principalement sur des données secondaires et une analyse qualitative, descriptive ne se concentrant que sur des interprétations. La faiblesse de cette méthode est aussi un manque de généralité, une subjectivité dans l'analyse et une complexité à gérer le temps et les ressources. De plus l'étude n'a pas pris en compte la synthèse des travaux pouvant permettre un examen des études antérieures d'autres chercheurs portant sur le sujet, mais s'est contentée à asseoir son analyse sur la revue de littérature et l'herméneutique lexicale.

Cette étude qui est passée par l'analyse historique des effets des textes des lois et réglementaires régissant le service public en République Démocratique du Congo ; la notion du service public ; l'herméneutique lexicale des textes réglementaires ; des principes et théories des pères de l'administration moderne ; la nuance de sens des textes ; l'étude de la jurisprudence administrative congolaise, qui essentiellement tributaire de la pratique et coutume administrative, démontre que les effets des anciens textes (politisation, la départementalisation, le Cadre du Secrétariat, Cadre de l'Administration supérieur de l'Etat) continuent à influencer les pratiques actuelles au sein de l'administration publique, principalement en matière de désignation à titre intérimaire aux emplois rendus et/ou déclarés vacants.

Cet article, ouvre de nouvelles perspectives pour des études futures. Il appelle à des recherches plus approfondies sur l'organisation et le fonctionnement des services publics en République Démocratique du Congo sur la notion d'intérim, l'actualisation des certains textes organisant la matière en vue de les rendre plus détaillés, l'uniformisation de la pratique administrative des intérimaires.

En conclusion, nous pensons avoir posé des bases des discussions scientifiques et techniques nourries afin de nous amener vers l'unicité de la jurisprudence administrative, le même entendement des textes et la même compréhension de l'organisation et fonctionnement des services publics en générale et particulièrement sur la question de désignation à titre intérimaire.

BIBLIOGRAPHIE

Articles de revue

Woodrow Wilson (1887), “The study of administration », *Political science quarterly*. (Wikipédia)

Ouvrages

Bordage, Jean. (2018), *Introduction à l'administration publique*. Paris : Presses Universitaires de France.

Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (2007), *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.

Renaud, Alain. (2019), *Les politiques publiques*. Paris : Éditions La Découverte.

Dumont, Pierre. (2016), *L'administration publique en France*. Paris : Éditions du CNRS.

Bachelet, Michel. (2020), *La gestion publique*. Paris : Éditions L'Harmattan.

Gordon, David. (2025), *L'État et l'administration publique*. Paris : Éditions de l'Organisation.

Peters, B. Guy. (2014), *La gouvernance et l'administration publique*. Paris : Éditions de l'Organisation.

Saurugger, Sabine. (2013) *Les théories de l'administration publique*. Paris : Presses de Sciences Po.

Collectif Berger-Levrault, Pascal Mbongo (2014), *Séparation entre Administration et Politique*, Paris : Groupe Berger-Levrault.

Cours

Professeur KYUNGU SHIMBI, (2009), *Cours Administration Publique*, Unilu.

SGE TUDIENU MAGENGA Fernard-Christian. *Cours de Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'État « Formation 2021 »*. ENA/RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.

André de Laubadère, (2010) *cité par le Professeur Ordinaire MBAYA KABAMBA, Cours de Grand Service Public, Université de Lubumbashi*, Inédit.

Textes légaux et réglementaires

Décret n°24/11 du 17 février 2024 portant règlement d'administration relatif à la carrière des agents de carrière des services publics de l'Etat. disponible sur le site <https://fonctionpublique.gouv.cd>

Note circulaire n°008/CAB.VPM/FP-MA-ISP/JPL/TKB/JMM/CKK/AMAT/2022 disponible sur le site <https://fonctionpublique.gouv.cd>