



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 4, numéro 10

Octobre-Décembre 2021

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

**SERVICES PUBLICS ADMINISTRATIFS CONGOLAIS ET RESPECT DU PRINCIPE
D'EGALITE DES USAGERS. REGARD SUR LE BUREAU MINIER URBANO-
TERRITORIAL DE LIKASI**

**MUNGA KITENGE, Gaétan AYIZ KAPEND et Thierry MUSENGE
ILUNGA**

Respectivement Assistants aux Départements des Sciences Politiques et Administratives, de Droit
Public et de Chimie de l'Université de Likasi/Haut-Katanga-RDC

RESUME

La préoccupation dans cette réflexion est de savoir si la loi qui donne l'accès à l'emploi public est observée au Bureau minier urbano-territorial de Likasi en tant que service public administratif. Mais, il y a lieu de souligner que le principe d'égalité des usagers n'est pas respecté au Bureau minier urbano-territorial Likasi et ce, en matière de recrutement. Sur 120 agents que compte ce Bureau, les analyses attestent qu'aucun agent n'a été recruté sur base d'un concours, tous l'ont été sur base des recommandations des hauts cadres des partis politiques ou les hauts fonctionnaires de l'Administration Publique qui est également politisée. En effet, le recrutement se fait par les voies informelles c'est-à-dire par des considérations d'ordre clientéliste, partisan, tribal, ethnique et par ricochet non méritocratiques.

Mots-clés : service public administratif, principe d'égalité, bureau minier urbano-territorial.

SUMMARY

The concern of this reflection is whether the law that gives access to public employment is observed at the territorial urban rural mining office of Likasi. But there is a link to emphasize that the principle of equal users is not respected at the territorial urban rural mining office of Likasi. And this, in terms of recruitment on 120 agents in this office, the analyzes show that no agent has been recruited on the basis of a indeed, the recruitment is done by

the informal pathways that is to say by Considerations of a tribal, ethnic and non-meritocratic clientelist.

Keywords : *administrative public service, principle of equality, territorial urban rural mining office.*

INTRODUCTION

Le service public constitue une description nouvelle de l'activité administrative qui traduit les manifestations concrètes de l'intervention de l'Etat dans la vie sociale et économique d'une nation.

En effet, les services publics sont créés pour résoudre les problèmes d'intérêt communautaire (intérêt général), pour dire que la poursuite de l'intérêt général est au centre de la création des services publics. En d'autres termes, ce qui caractérise le service public, c'est que la satisfaction d'un besoin d'intérêt général constitue le but de sa création.

En vue de sauvegarder cet intérêt général, le fonctionnement des services publics devra répondre aux lois dites de Rolland, à savoir : la continuité de service public, l'adaptation de service public et l'égalité des usagers devant le service public. Mais, dans le cadre de la présente réflexion, le regard est tourné vers le principe d'égalité des usagers devant le service public.

A cet effet, la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948) en son article 7^{ème} dispose que « tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination ».¹

Et en République Démocratique du Congo, cette disposition est reprise dans sa constitution du 18 février 2006, spécialement en son article 12, relatif aux droits civils et politiques, qui stipule ce qui suit : « Tous les

¹ LAQUEUR W. et RUBIN B., *Anthropologie des droits de l'Homme*, éd. New American Library, New York, 2002, p. 250.

congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois. ».²

Cette disposition constitutionnelle est le fondement du principe d'égalité des usagers devant le service public qui en est son corollaire. Ce principe constitue un des principes fondamentaux du droit administratif.

Ce principe signifie que les services publics doivent être ouverts à tous les usagers et dans les mêmes conditions parce que la raison d'être de leur création est la satisfaction de l'intérêt général.

La conséquence, c'est que tous les citoyens ont droit au même titre à l'accès aux services publics et aux prestations que fournissent ces services, c'est-à-dire que les bénéficiaires (usagers) de leurs prestations doivent être traités de la même manière (sans aucune exception).

Il faut souligner que si ce principe s'applique dans toute sa rigueur devant les services publics administratifs, il postule néanmoins une certaine souplesse devant les services publics industriels ou commerciaux où les usagers sont appelés clients.

Ainsi, notre préoccupation dans cette réflexion est de savoir si la loi qui donne l'accès à l'emploi public est observée au Bureau minier urbano-territorial de Likasi en tant que service public administratif.

A cette préoccupation, nous pouvons dire provisoirement que le Bureau minier urbano-territorial de Likasi appliquerait de manière sporadique et discriminatoire le principe d'égalité des usagers devant le service public et ce, suivant les situations.

Pour bien agencer nos idées, nous subdivisons ce travail en trois points : le premier point est consacré aux considérations épistémologiques sur les concepts qui forment l'ossature de ce sujet à savoir : le principe d'égalité, les usagers et les services publics administratifs ; le deuxième point présente le Bureau minier urbano-territorial de Likasi et le troisième point

² Art. 12 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2006.

analyse de l'application du principe d'égalité des usagers au Bureau minier urbano-territorial de Likasi.

I. CONSIDERATIONS EPISTEMOLOGIQUES

Dans ce point, il est question, pour nous, de passer en revue la littérature existante sur les notions suivantes : le principe d'égalité, les usagers et les services publics administratifs.

Dans cette orientation de la saisie compréhensible du cadrage théorique souligne J.M. Berthelot, « nos propositions explicatives sont le produit d'un travail rationnel fondé sur la logique et sur un système conceptuel valablement constitué selon les réalités de peuples historiquement situés dans le temps et dans l'espace ».³

Pierre Rongere définit le concept comme une représentation mentale, générale et abstraite des objets étudiés.⁴

I. 1. Principe d'égalité des usagers devant les services publics

Ce principe qui n'est que l'application au domaine des services publics du principe général de l'égalité des citoyens devant la loi et les autorités publiques, a une portée très large.⁵

Ce principe garantit l'égalité de tous devant le service public et de ce fait, il impose l'égal accès aux emplois publics et l'égalité de traitement des usagers des services publics se trouvant dans une situation semblable. Toutefois, ce principe exige simplement que la différence entre les citoyens soit basée sur l'intérêt général tel qu'il apparaît en fonction de circonstances objectives, donc contrôlables.

L'égalité de tous devant les services publics revient plus exactement à l'égalité de tous les usagers de ces services ; elle signifie simplement que les services publics doivent être à la disposition de tous ceux qui se trouvent

³ BERTHELOT J. M., *L'intelligence du social*, Collection sociologie d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1990, p. 39.

⁴ RONGERE P., *Méthodes des sciences sociales*, éd. Dalloz, Paris, 1971, p. 18.

⁵ RIVERO J. et WALLINE J., *Droit administratif*, éd. Dalloz, Paris, 2006, p. 320.

dans la situation de fait envisagée par la loi comme ouvrant l'accès à ses services.

I. 2. Usagers

Le dictionnaire encyclopédique pour tous définit l'utilisateur comme étant celui qui utilise habituellement un service public.⁶ Les usagers du service public qui se trouvent dans une situation comparable doivent être traités dans des conditions égales.

I. 3. Services publics administratifs

Pour Buttegebach A., « le service public est un organisme public, créé par les gouvernants, placé sous leur haute direction, soumis à un régime juridique spécial, qui a pour mission de répondre à l'obligation que les gouvernants estiment avoir donné satisfaction à des besoins collectifs du public d'une façon régulière, continue et en respectant l'égalité des usagers ».⁷

En ce qui concerne les services publics administratifs, il s'agit des services publics dont la mission est l'exercice des activités principalement administratives. Ils sont qualifiés de services publics par excellence « véritables ».

Selon certains, ils sont familiers aux usagers : collèges, lycées, universités, hôpitaux publics, musées, état-civil, immigration, hygiène publique. A ces services s'appliquent généralement le régime de droit public. Cela entraîne comme conséquences : soumission aux règles de la comptabilité publique, exclusion de bénéfices, gratuité, monopoles, gestion directe par une personne publique, autant d'indices en faveur du caractère administratif du service.

Ils se caractérisent par un régime recourant largement à la gestion publique et presque entièrement soumis au droit administratif : actes unilatéraux qui sont des décisions exécutoires, contrat qui sont administratifs,

⁶ Petit Larousse, 6^{ème} Ed. Librairie Larousse, Paris, 1980, p. 959.

⁷ BUTTEGEMACH A., *Manuel de droit administratif*, éd. Montchrestien, Paris, 1998, p. 183.

biens qui bénéficient de la protection de la domanialité publique, travaux ayant le caractère de travaux publics, personnel ayant la qualité d'agent public, soit fonctionnaire, soit agent contractuel.

Quant aux usagers du service, on admet généralement qu'ils sont dans une situation réglementaire de droit public, définie par les lois et règlements du service. Ces usagers peuvent apparaître parfois comme des assujettis plus que comme des bénéficiaires. Exemple des contribuables des services fiscaux, prisonniers du service public pénitentiaire.

II. PRESENTATION DU BUREAU MINIER URBANO-TERRITORIAL DE LIKASI

Il convient, dans ce point, de présenter, dans un premier temps la genèse du service minier au plan national, et dans un second temps de situer le bureau minier urbano-territorial de Likasi.

II. 1. Législation minière en République Démocratique du Congo

Le décret -loi du 24 septembre 1937, à l'époque du Congo- belge, va légiférer sur la recherche et l'exploitation des substances minérales sur l'étendue du territoire. Et c'est en 1967 que la première véritable législation minière du Congo a été promulguée par l'ordonnance-loi n°67/231 en date du 03 mai 1967.⁸

Ensuite, il y a eu une succession des textes légaux portant organisation du service minier, de la recherche et l'exploitation des substances minérales.

Ces multiples changements de textes législatifs s'expliquent par la recherche de l'efficacité étant donné que le service minier demeure un service important générateur des recettes de l'Etat, et toutes les lois minières visent à attirer les investissements dans le secteur de mines afin de renflouer, c'est-à-dire, remplir les caisses de l'Etat et octroyer de l'emploi aux Congolais afin de réduire le taux de chômage.

⁸ Bureau minier urbano-territorial de Likasi, Rapport annuel/exercice 2015.

Citons, enfin, l'arrêté-interministériel (ministériel des mines/hydrocarbures et d'économie, finances et budget) du 04 juin 2001 qui, dans sa nomenclature, a permis de représenter le ministère de mines au Katanga sous la dénomination « Division Provinciale des Mines ».

II. 2. Bureau minier urbano-territorial de Likasi

II. 2. 1. Historique

Le bureau minier urbano-territorial de Likasi ,anciennement appelé antenne minière [pour mettre fin au conflit inutile des compétences territoriales entre le chef de bureau minier urbano-territorial de Likasi et de Kolwezi] ,par une lettre n° VK/B.M/844/2005 du 07 novembre 2005, le chef de division provinciale des mines du Katanga demandera au Secrétaire Général des mines le détachement de l'Antenne minière de Kambove et des postes miniers Kakanda et Tenke-Fungurume de l'antenne minière de Likasi.

Vu l'urgence de ladite lettre, il a été institué par le Secrétaire Général des Mines par une lettre n°0584/SG.Mines/05 du 21 décembre 2005, le détachement de l'antenne Minière de Kambove et des postes Miniers de Kakanda et de Tenke–Fungurume de l'antenne Minière de Likasi.

Le bureau minier urbano-territorial de Likasi supervise les activités Minières dans la ville de Likasi et ses environs ou périphéries. A cet effet, le chef de bureau échelon 2 de Likasi, supervise les activités de toutes les structures administratives dans le respect strict des activités institutionnelles en la matière.

II. 2. 2. Organisation et fonctionnement du bureau minier urbano-territorial de Likasi

L'observation de la structure organisationnelle du bureau minier urbano-territorial de Likasi fait ressortir les niveaux de responsabilités ci-après :

a. Chef de Bureau Echelon 2

Le Chef de Bureau est un attaché de bureau de première classe. Il est chargé de coordonner et de superviser toutes les activités du bureau minier urbano-territorial de Likasi. Il représente le Chef de Division provinciale

en particulier et en général le Ministre des Mines. Il fait respecter le code et le règlement miniers et certains problèmes qui surgissent localement.

b. Comptable

Il s'occupe des recettes, de dépenses du bureau, à régler les litiges du bureau et coordonne les affaires foncières.

c. Secrétariat

Le secrétariat joue deux rôles majeurs à savoir : le rôle interne et le rôle externe. Le rôle interne consiste à gérer le personnel du bureau minier urbano-territorial de Likasi et le rôle externe consiste à réceptionner tous les documents, à accuser réception des lettres et à recevoir tous les visiteurs et les usagers de ce bureau.

d. Enquêteurs

Leur rôle est de sillonner partout sur toute l'étendue de la ville pour rechercher les fraudeurs qui chargent les produits illicitement et pour les évacuer.

III. APPLICATION DU PRINCIPE D'EGALITE DES USAGERS AU BUREAU MINIER URBANO-TERRITORIAL DE LIKASI

III. 1. Esquisse

Comme nous l'avons dit ci-haut, le principe, qui n'est que l'application au domaine des services publics du principe général de l'égalité des citoyens devant la loi et les autorités publiques, a une portée très large. En ce qui concerne les usagers, il s'applique tant aux charges du service qu'aux rémunérations qu'il peut exiger d'eux : tout particulier, dès lors qu'il remplit les conditions légales, a le droit d'obtenir les prestations que le service fournit, sans aucune discrimination tenant à sa personne et sans que les tarifs puissent varier en fonction d'autres considérations que la différence de situation des utilisations, ou des nécessités d'intérêt général.

Dans ce point, il est question d'analyser l'application de ce principe en ce qui concerne les usagers devant l'accès à l'emploi public. Le statut de la fonction publique voudrait que chaque agent soit recruté sur concours,

mais la fonction publique n'a jamais organisé le concours en République Démocratique du Congo dans le secteur public.

III. 2. Recrutement des agents publics

III. 2. 1. Les conditions générales

La loi n°16 /013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat stipule que tout recrutement a pour objet de pourvoir à la vacance d'un emploi repris dans le cadre organique d'un service et budgétairement prévu.

Nul ne peut être recruté comme agent de carrière s'il ne remplit pas les conditions suivantes :

- être de la nationalité congolaise ;
- jouir de la plénitude des droits civiques ;
- être de bonne vie et mœurs ;
- avoir atteint l'âge de 18 ans au minimum et de 35 ans au maximum. La limite d'âge pourrait toutefois être reportée à 40 ans pour le recrutement à certains emplois spéciaux déterminés par règlement d'administration ;
- avoir subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement, sauf pour le cas exceptionnel de recrutement sur titre prévu à l'article 6 alinéa 2 de la présente loi ;
- être en bonne santé et avoir des aptitudes physiques et mentales requises pour les fonctions à exercer.⁹

III. 2. 2. Cadre méthodologique

Cette étude a été conduite sur le non-respect du principe d'égalité des usagers au Bureau minier urbano-territorial de Likasi qui compte 120 agents, pour une période allant de 2005 à nos jours soit environ 17 ans. L'enquête a été « exhaustive » car elle a porté sur l'ensemble de la population étudiée, c'est-à-dire, 120 agents que compte ce service public.

⁹ Art. 5 de la loi n° 16 /013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.

Pour mener à bon port cette enquête, le recours à l'étude descriptive appuyée par un questionnaire adressé à tous les agents par le biais du chargé des ressources humaines a été nécessaire. En effet, les deux questions posées ont porté sur les conditions particulières de recrutement de chaque agent. Et le logiciel Microsoft Excel a été indispensable pour le traitement de nos tableaux. L'analyse et l'interprétation des données non variées se sont faites à l'aide des proportions souvent exprimées en pourcentage.

III. 2. 3. Présentation des résultats

Les données sous étude reposent sur les indicateurs traduisant le non-respect du principe d'égalité des usagers au Bureau minier urbano-territorial de Likasi dont la politisation de l'administration publique et les recommandations et ce en s'appuyant sur d'autres critères dont le recrutement. A cet effet, un questionnaire comportant deux questions a été rédigé, à savoir :

Question 1 : Avez-vous été recruté sur concours ?

Tableau 1 : Répartition des agents selon le recrutement sur concours ou non

Recrutement	Effectif	%
Avec concours	0	0
Sans concours	120	100
Total	120	100

Source : Notre enquête au Bureau minier urbano-territorial de Likasi.

Ce tableau montre qu'aucun agent n'a été recruté sur concours au bureau minier urbano territorial de Likasi, tous l'ont été sans concours. Ce qui laisse croire que le recrutement se fait par des considérations d'ordre clientéliste, partisan, tribaliste, ethnique, amical, fraternel et par ricochet non méritocratique.

Question 2 : Comment avez-vous été recrutés ?

Tableau 2 : Répartition des agents selon leur mode de recrutement

Provenance	Effectif	%
Partis politiques	8	6,66
Chef de division urbain de Likasi	12	10
Fraternelles	32	26,6
Amicales	19	15,8
Mairie de Likasi	18	15
Chefs de division provinciaux du Katanga	21	17,5
Secrétaire général des mines	6	17,5
Autorités judiciaires	4	3,33
Total	120	100

Source : Notre enquête au Bureau minier urbano-territorial de Likasi

Ce tableau renseigne que 8 agents ont répondu qu'ils ont été recommandés par les partis politiques à savoir : le PPRD, l'UNAFEC et l'UNADEF ; 12 agents ont répondu qu'ils ont été recommandés par le Chef de Division urbain de Likasi ; 32 agents ont répondu qu'ils ont été recommandés par voies fraternelles. Il s'agit des frères, sœurs, cousins, cousines, neveux, nièces des chefs d'antenne qui se sont succédé à la tête de ce bureau depuis son implantation en 2005 ; 19 agents ont été recrutés par voie amicale, c'est-à-dire qu'ils ont été recrutés sur recommandation des amis aux différents chefs d'antenne qui se sont succédé à la tête de ce bureau ; 18 agents ont répondu qu'ils ont été recommandés par les différents Maires de la ville de Likasi qui se sont succédé à la tête de la Mairie ; 21 agents ont été recommandés par les différents chefs de division provinciaux du Katanga qui se sont succédé à la tête de la division provinciale des mines ; 6 agents ont été recommandés par le Secrétaire Général des mines en mission de service à Likasi ; et 4 agents ont été recommandés par les autorités judiciaires.

Ce tableau nous amène à souligner que le recrutement des agents au Bureau minier urbano territorial de Likasi se fait de manière illégale. En effet, tous les agents du Bureau susmentionné n'ont pas été recrutés sur base d'un concours comme stipule la loi mais plutôt sur recommandations. Cette situation viole la loi n°16 /013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat et affecte même l'organisation et le fonctionnement de ce service public consacrant ainsi le non-respect du principe d'égalité des usagers dans ce domaine.

Il se dégage également, dans cette enquête, le problème d'âge de recrutement. Du point de vue réglementaire, il est fixé à l'âge de 18 ans au minimum, 35 ans au maximum. Par la même occasion, il y a lieu de faire remarquer qu'il y a même des agents qui ont été recrutés à l'âge de 50 ans, c'est-à-dire un recrutement opéré en violation de la procédure légale. La procédure voudrait qu'en amont, qu'on organise le concours et en aval qu'on puisse recruter. Donc le concours précède le recrutement, c'est-à-dire, on a renversé la tendance. On recrute sans passer par le concours, au lieu que le ministre ayant en charge de la gestion du personnel de l'Etat ou des ressources humaines de l'Etat (Ministre de la Fonction Publique) puisse recruter mais ce sont les autres ministres qui recrutent en lieu et place de l'autorité ayant la Fonction Publique dans ses attributions et maintenant le ministre de tutelle ne sait pas contrôler l'effectif.

En principe, il faut qu'il ait vacance pour songer au recrutement. Il faut que l'Etat soit sûr de pouvoir payer ses nouvelles recrues. Or, il se constate qu'il y a des agents non payés et non connus par le ministère de la Fonction Publique. Le recrutement doit faire l'objet de la publicité de la part de l'administration comme la loi le prévoit, or ce sont généralement des recommandations des partis politiques qui amènent les leurs à l'emploi public. L'article 9 du statut de la Fonction Publique se fonde sur l'égalité et l'équité dans le recrutement, or il y a des cadres universitaires qui n'ont pas la possibilité d'être recrutés dans l'Administration publique parce que le recrutement s'opère à travers le mécanisme politique et non légal d'où il y a discrimination et violation du principe d'égalité des usagers devant les services publics.

CONCLUSION

Il a été question, dans cette réflexion, de mener une étude scientifique sur le respect du principe d'égalité des usagers au bureau minier urbano-territorial de Likasi.

Cette préoccupation nous a amené à nous poser la question de savoir si ce principe qui régit le recrutement des agents publics dans les services publics congolais est observé dans ce service public administratif.

En guise d'hypothèse, nous estimions que le bureau minier urbano-territorial de Likasi appliquerait de manière sporadique, discriminatoire le principe d'égalité des usagers devant le service public et ce, suivant les situations.

Cette étude a comporté trois points. Le premier point a porté sur les considérations épistémologiques fondées sur les concepts qui forment l'ossature de ce sujet ; le deuxième point a présenté le bureau minier urbano-territorial de Likasi, et le troisième point a analysé l'application du principe d'égalité des usagers au bureau minier urbano-territorial de Likasi.

A l'issue de cette analyse, nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle, le principe d'égalité des usagers n'est pas respecté au bureau minier urbano-territorial de Likasi. En effet, nos recherches du terrain nous ont renseigné qu'au Bureau minier-territorial de Likasi, aucun agent n'a été recruté sur concours, tous l'ont été sur des recommandations. Donc, sur 120 agents que compte ce Bureau aucun agent n'a été recruté sur concours. En effet, le recrutement se fait par voies informelles par des considérations clientélistes, partisans, tribalistes, ethniques, et par ricochet non méritocratiques.

Eu égard à ce qui précède, nous estimons que l'applicabilité du principe d'égalité requiert aux dirigeants politiques d'être à l'abri de quitter la culture politique paroissiale ; les textes légaux et réglementaires doivent être bien observés et appliqués dans toutes leurs rigueurs lors du recrutement des agents publics.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERTHELOT J. M., *L'intelligence du social*, Collection sociologie d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1990.
- Bureau minier urbano-territorial de Likasi, Rapport annuel/exercice 2015.
- BUTTEGEMBACH A., *Manuel de droit administratif*, éd. Montchrestien, Paris, 1998.
- Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2006.
- LAQUEUR W. et RUBIN B., *Anthropologie des droits de l'Homme*, éd. New American Library, New York, 2002.
- Loi n° 16 /013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.
- Petit Larousse, 6^{ème} Ed. Librairie Larousse, Paris, 1980.
- RIVERO J. et WALLINE J., *Droit administratif*, éd. Dalloz, Paris, 2006.
- RONGERE P., *Méthodes des sciences sociales*, éd. Dalloz, Paris, 1971.