

LE FONCTIONNAIRE CONGOLAIS A L'ÉPREUVE DE SES DROITS ACQUIS : un espoir et des questions

Par

Jean EGBOLA ya MAWANZA

*Assistant à la Faculté des Sciences sociales, administratives et politiques
Département des Sciences politiques et administratives*

L'histoire sociopolitique de la République Démocratique du Congo aura retenu que la passation civilisée du pouvoir politique en dépit des résultats des élections générales calamiteuses de 2018 tant décriées par l'opinion nationale qu'internationale ont été historiquement marquées par la remise-reprise entre Monsieur Joseph KABILA KABANGE, le président sortant parce que fin mandat, et Monsieur Félix-Antoine TSHILOMBO TSHISEKEDI, président entrant et présentement en fonction exerçant son premier mandat. Cette passation pacifique de pouvoir malgré les imperfections constatées du scrutin est une illustration d'un tournant démocratique qui a prouvé à la face du monde cette détermination du peuple congolais dans son ensemble, qu'il existe dans son vécu quotidien, cette volonté commune et quasi unanime, solidement nouée, portée par l'envie irréversible de partager comme un seul homme, un même destin au sein d'un Etat moderne, mais aussi un attachement à la démocratie indirecte où le chef de l'Etat régulièrement élu reste et demeure l'incarnation de la souveraineté nationale exprimée par le souverain primaire, donc le peuple. De cette évidence découle l'affirmation faite par de grands penseurs qui ont réfléchi sur la genèse de l'Etat et qui tous, de manière unanime se sont accordés en affirmant qu'on ne gère pas les affaires de l'Etat par des sentiments et des émotions des acteurs placés dans les institutions qui sont censés se mettre au service du peuple. Mais l'on gère plutôt la république, mieux la chose publique, par des textes de lois. L'applicabilité de ces textes de lois est un devoir sur lequel repose le fondement, le soubassement légal du pouvoir de tous dirigeants politiques dignes de ce nom. La tâche quotidienne leur dévolue est celui de s'évertuer non seulement à mettre en branle toute la nécessité d'assurer le bien-être collectif, mais aussi et surtout s'atteler à un suivi rigoureux des textes qui sous-tendent l'atteinte de ces objectifs, d'offrir à chacun et à tous le maximum vital en vue d'atteindre la satisfaction à un épanouissement quantitatif et qualitatif de la collectivité.

De toutes ces évidences, notre attention reste centrée autour d'une réflexion, celle de constater, d'observer et d'analyser la substance que revêt les droits au travail du fonctionnaire congolais, depuis son entrée en fonction dans l'administration publique jusqu'à l'heure de sa retraite tels que définis dans la loi relative à sa profession et la constitution de la république.

De cette réflexion, nous avons noté qu'au cours de l'avènement du pouvoir du nouvel élu au sommet de l'Etat, le concept « *Etat de droit* » défraie la chronique. Ce slogan, bien que jadis employé, semble être actuellement une nouvelle option porteuse d'une espérance par laquelle tous les congolais épris des principes et valeurs de la démocratie, du bien-être social maximum, de l'équité et de la justice distributive y aspirent profondément.

En effet, parler de l'Etat de droit sous-tend le respect des textes officiels qui régissent le bon fonctionnement de la république notamment la constitution, les lois de la république, les édits, les arrêtés ministériels, les vrais qui soient, fondés sur la gestion orthodoxe de la res publica et les textes réglementaires qui par leur essence, s'appliquent à tous les congolais indistinctement. Il s'agit ici de confirmer le fait que dans la gestion de la chose publique telle que proclamée par la constitution de la république et les textes de lois dans leur applicabilité revêtent un caractère totalement impersonnel. L'Etat est tenu de veiller à leur application selon les cas pour assurer à chacun et à tous la garantie d'une sécurité sociale sans équivoque.

Du fonctionnaire congolais à l'épreuve de ses droits acquis, nous nous faisons le devoir de jeter un regard d'observation faite sur l'administration publique congolaise, entendue comme instrument de gestion au service du gouvernement de la république avec une attention particulière sur ses principes fondamentaux qui fondent son action, d'une part, et la relation qui s'établit entre celle-ci avec les droits humains applicables vis-à-vis du fonctionnaire comme personne ressource au service de l'Etat, d'autre part. Dans le vécu quotidien du fonctionnaire, cette corrélation soulève un espoir et à la fois des questions légitimes à se poser.

Un espoir parce que les textes juridiques spécifiques notamment les droits humains tels que prescrits dans la constitution du 18 février 2006 et la Loi N°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des Agents de carrière des services publics de l'Etat applicable au fonctionnaire sur laquelle sont prescrits l'engagement, la prestation, la durée et la fin de carrière et des avantages accordés après la cessation définitive des services suscitent sûrement un bel espoir.

Des questions parce qu'au regard de tous ces textes unanimement acceptables et couverts d'un sceau officiel d'applicabilité ne rencontrent presque pas les objectifs qui leur ont été assignés par le législateur. En clair, au lieu d'apporter satisfaction au bénéficiaire qui est naturellement le fonctionnaire, ces textes ne répondent quasiment pas aux attentes de ce dernier.

De cette réalité connue de plus d'un d'entre les congolais, surtout du fonctionnaire lui-même qui passe exactement toute sa vie active au service de l'Etat, nous pouvons nous rallier à A.J. ARNAUD qui admet que les droits de l'homme peuvent être définis comme « l'ensemble des principes et des normes fondés sur la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les êtres humains et qui visent à en assurer le respect universel et effectif ⁽¹⁾ ».

Or, il se constate malencontreusement qu'au-delà de la proclamation des textes y relatives, la réalité sur le terrain n'est pas toujours effective.

Aussi juste que paraît la pensée exprimée par l'auteur ci-haut indexé, nous nous rallions à la considération de D. KALINDYE BYANJIRA et de Yves-Junior MANZANZA LUMINGU qui, dans leur réflexion sur l'état des droits de l'homme en Afrique cinquante ans après les indépendances, notent que la crise des droits de l'homme en Afrique peut se définir comme des « *contradictions soulevées par les discours sur la priorité du développement sur le respect des droits de l'homme, par des pratiques récurrentes de violence politique comme stratégie d'accession et/ou de conservation du pouvoir assortie de la culture d'impunité volontairement entretenu au détriment de la culture des droits de l'homme* » .

Ils renchérisent en attestant que l'on assiste à une inclinaison doctrinale vers un discours incantatoire professant le devoir-être et faisant l'impasse sur les réalités là où les Etats se contentent de ratifier par complaisance des conventions qu'ils ne sont pas prêts à respecter ⁽²⁾.

Fort de ces affirmations, il est à constater que le fonctionnaire congolais comme personne ressource de premier ordre n'est pas traité à la hauteur des textes qui sont considérés à juste titre des garde-fous de sa vie professionnelle. Il y a là un paradoxe, car la réalité contenue dans les textes ne trouve pas toujours du répondant dans leur applicabilité réelle.

¹ ARNAUD, A.J., *Dictionnaire encyclopédique de théories et de sociologie du droit*, Ed. LGDJ, 2^{ème} édition, Paris, 1993, p. 208.

² KALINDYE BYANJIRA, D et MANZANZA LUMINGU, Y. « L'état de droit de l'homme en Afrique cinquante ans après les indépendances : progrès, recul ou stagnation » in *Cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie*, N°30, Vol.1, Kinshasa, octobre-décembre 2010.

Pour palper la réalité du doigt, signalons que les droits qui font l'objet de la jouissance par le fonctionnaire sont notamment des droits dits de « deuxième génération ».

Dès lors, il convient de noter qu'à l'inverse des droits humains dits de la première génération qui sont opposables à l'Etat, il est requis à ce dernier, l'attitude d'abstention à l'égard des titulaires qui sont les personnes humaines. Cependant, par les droits de la deuxième génération, l'on attend de l'Etat non plus la grande abstention possible, mais au contraire, on attend son intervention en matière économique et sociale pour la réalisation du bien-être de tous, sans exception. Ces droits faut-il le souligner, contribuent à donner plus d'efficacité aux droits de la première génération qu'on appelle « *les droits civils et politiques* ». Soulignons que ces droits de la deuxième génération, on les appelle également des droits acquis, car c'est l'Etat qui est censé s'employer pour les accorder aux citoyens en vue de leur offrir la jouissance d'une vie équilibrée, bien épanouie.

Il s'agit entre autres de : droit à une alimentation suffisante, droit au logement, le droit à la propriété privée, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit au travail, le droit à la liberté syndicale, le droit à la santé, le droit à la grève, le droit à la sécurité sociale, le droit de participer librement à la vie de la société, le droit aux loisirs etc.

Précisons que ces droits acquis (par le biais de l'Etat bien entendu) et que le fonctionnaire est tenu d'en être bénéficiaire sont ceux dont D. KALINDYE BYANJIRA regroupe en trois paquets à savoir : le paquet de droits économiques, le paquet de droits sociaux et le paquet de droits culturels ⁽³⁾.

De tous ces droits économiques, sociaux et culturels, si l'on observe de plus près la carrière du fonctionnaire congolais dont il est question dans cette analyse, l'on s'aperçoit bien vite que ceux-ci sont loin d'être concrètement garantis.

La question que l'on peut se poser est nettement la suivante : *est-ce-que ces textes ont été élaborés et adoptés pour qu'ils soient seulement proclamés et non pas pour en être un bénéfice réel et effectif du fonctionnaire ?* La question reste posée.

En guise d'une tentative de réponse à cette problématique, scrutons ci-dessous les quelques droits économiques, sociaux et culturels, lesquels droits

³ KALINDYE BYANJIRA, D. « La promotion des droits de l'homme : Gage d'un développement durable » in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, N°42, Vol. I, Kinshasa, Janvier-Mars 2014, pp.76-77.

sont liés à la vie socioprofessionnelle dans les prestations du fonctionnaire pour nous rendre compte de la réalité effective qu'offre l'Etat congolais vis-à-vis de celui-ci et ensuite en faire une appréciation si ce dernier s'y emploie correctement pour respecter ces droits dont il est censé en être garant afin d'en assurer une jouissance réelle, pleine et effective au fonctionnaire.

Du droit au logement : il n'est secret pour personne que le fonctionnaire congolais est logé globalement dans des conditions infrahumaines que ce soit dans la ville capitale ou en province, le droit à un logement digne de celui qui s'est choisi de placer toute sa vie active au service de l'Etat a encore du chemin à parcourir.

Or, dans la Loi portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, il est écrit : « *L'agent qui n'est pas logé gratuitement par son service bénéficie d'une indemnité conséquente de logement liquidée mensuellement avec le traitement* » Dans la même optique, le législateur poursuit : « *Ce taux de l'indemnité de logement est fixé par le règlement d'administration revu périodiquement en fonction du coût réel de loyer sur le marché* ». (4)

Ce qui n'est pas une réalité tangible sur l'applicabilité de ce prescrit de loi.

Par ailleurs, la constitution du 18 février 2006 qui est la Loi suprême organisant l'établissement et le fonctionnement de l'Etat congolais stipule ce qui suit : « *Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.* » (5)

Cette disposition constitutionnelle qui consacre la satisfaction de ces besoins sociaux de base comme point de départ du bien-être social et un ancrage à un indice de développement humain de l'Agent public de l'Etat congolais est loin d'être une réalité. Cette triste réalité en milieux urbains notamment dans la ville de Kinshasa ne nécessite pas le port de loupe pour s'en apercevoir. De là, la question que l'on peut se poser est si simple : *si la situation de la desserte en énergie électrique et en eau potable pose un problème sérieux à résoudre par l'Etat dans la ville capitale, siège des institutions nationales et ville miroir, que dire alors du Congo profond ? C'est-à-dire à l'intérieur de ce pays qui dans sa dimension géographique est égale à celle de l'Europe occidentale. Sans contredit, le gouvernement national a du pain sur la planche. Et donc, un long chemin reste à parcourir.*

⁴ Art. 56 de la Loi N°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des Agents de carrière des services publics de l'Etat.

⁵ Art. 48 de la constitution du 18 février 2006 dite celle de la troisième république.

Par ailleurs, il faut bien noter le fait que par rapport au prescrit de cet article, la constitution en elle-même est restée muette. Il appartient au législateur congolais de s'y atteler pour faire bénéficier aux congolais de toutes les tendances et de tous les horizons les avantages que requiert cette disposition constitutionnelle.

C'est ici le lieu d'affirmer que l'Etat congolais apparaît là où on n'a pas besoin de lui et disparaît là où le peuple l'attend. Voici la matière sur laquelle l'Etat devait montrer sa disponibilité et toute sa ferme volonté à offrir à sa population les biens sociaux de base qui concourent à la stabilité des familles comme cellule mère de la nation, notamment l'eau et l'électricité qui sont à proprement parler les biens sociaux de première nécessité en vue de leur assurer un bon point de départ du développement intégral, mais n'en fait aucunement sa préoccupation. L'Etat lui-même s'érige en violateur des droits requis et inscrits dans la constitution. Il y a là un réel problème. Dans une telle matière, la constitution offre à l'Etat congolais par le biais du parlement, de disposer d'une Loi organique portant sur l'organisation à la desserte en eau et électricité en république démocratique du Congo, mais l'Etat congolais n'en fait pas tellement sa préoccupation.

Parlons de l'avancement en traitement, le prescrit du statut des Agents de carrière des services publics de l'Etat prévoit qu'il est accordé automatiquement à tous les agents une augmentation annuelle de traitement, sauf à ceux dont le dernier signalement consiste en appréciation « assez bon » ou « médiocre ». Le taux appliqué est de trois pour cent, deux pour cent ou un pour cent du traitement initial selon que l'agent a obtenu respectivement la cote « Elite », « Très bon » ou « Bon ». Ladite augmentation annuelle est octroyée le 1^{er} janvier de chaque année par le Ministre ayant la fonction publique dans ses attributions ⁽⁶⁾.

Or, sur le terrain, la réalité est tout à fait loin de se rapprocher du prescrit du texte légal. Plusieurs fonctionnaires sont restés plus d'une décennie sans être évalués et ne connaissent ni une augmentation de salaire, encore moins une avancée en grade. Et la liste n'est pas exhaustive.

Cette triste réalité présente des conséquences néfastes dans le chef du fonctionnaire, affecte négativement le rendement de celui-ci autant qu'elle affecte également sa motivation. Pour ne citer que ceux-ci.

⁶ Art. 76 la Loi N°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des Agents de carrière des services publics de l'Etat.

Encore une fois, la loi portant statut des agents de carrière de services publics de l'Etat en son article 70 relatif à la cotation stipule ce qui suit :

« La cotation est obligatoire pour tout agent soumis au statut des agents de carrière des services de l'Etat. Elle a pour objet d'éclairer l'administration sur l'intégrité, le sens social, la compétence et la conscience professionnelle de l'agent. Elle est attribuée chaque année. Le Chef hiérarchique compétent établit un bulletin qui décrit brièvement les fonctions exercées par l'agent pendant l'année écoulée et sa manière de servir. Il y propose l'appréciation du mérite qu'il estime devoir être attribuée à l'agent. L'appréciation du mérite est synthétisée par l'une des mentions suivantes : « Elite » ; « Très bon » ; « Bon » ; « Assez bon » ; « Médiocre ».

De ce qui précède, nous pouvons affirmer que cette disposition administrative qui admet que l'on procède de l'évaluation du personnel mis dans le cercle et au centre de la matérialisation des politiques qu'est l'administration publique, ouvre la voie à une appréciation objective de l'agent avec l'option majeure de lui assurer à la longue, une promotion, un gain de son revenu mensuel. Si cette évaluation se fait réellement chaque année telle que l'exige le législateur, elle serait un moyen efficace dans la recherche de la perfection par l'agent, et même un sujet de motivation qui le pousserait à une prestation de plus en plus correcte, plus sérieuse, plus efficace et plus performante.

De la part de l'agent ainsi régulièrement évalué, les retards au service, la distraction, l'inattention pendant les heures de prestation, l'irresponsabilité, l'absentéisme, les départs précipités du lieu de travail laisseraient la place à la concentration, le sens pointu de responsabilité, la ponctualité, la compétence, l'assiduité et l'éthique professionnelle qui sont au centre de l'action attendue par le fonctionnaire dans la satisfaction de l'intérêt collectif. Ces qualités ouvrent également la voie à ce qu'on peut appeler : « *l'administration de développement* ».

Or, sur le terrain, l'on constate malheureusement que la cotation obligatoire requise dans le statut de l'agent de carrière des services publics de l'Etat n'est pas du tout observée par l'employeur du fonctionnaire qui est naturellement l'Etat congolais.

Etant donné que l'évaluation débouche sur l'élévation en grade et en dignité de l'agent public, cette impasse constatée constitue sans nul doute un empiètement aux droits du fonctionnaire. En clair, ce laxisme en est une autre forme cachée de violation de ses droits les plus légitimes. Ce manquement

entraîne donc la démotivation du fonctionnaire et ouvre un large spectre aux antivaleurs qui ont érigées domicile dans le chef du fonctionnaire. Alors que ce dernier étant le reflet de l'action principale de l'Etat qui est la satisfaction de l'intérêt communautaire, est présumé briller de mille feu par l'exemplarité, un modèle, le reflet et une référence à suivre dans la pureté de la conscience collective.

Que dire de la rémunération ? Notons que le prescrit de la constitution de la république sur les droits économiques, sociaux et culturels consacre ce qui suit :

Le travail est un droit et un devoir sacré pour chaque congolais.

L'Etat garantit le droit au travail, la protection contre le chômage, une rémunération équitable et satisfaisante conforme à la dignité humaine, complétée par tous les autres moyens de protection sociale notamment la pension de retraite et la rente viagère.

Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions, de ses croyances ou de ses conditions socio-économiques.

Tout congolais a le droit et le devoir de contribuer par son travail à la construction et à la prospérité nationale.

La loi établit le statut des travailleurs et régleme les particularités propres au régime juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions exigeant une qualification scolaire et académique.

Les structures internes et le fonctionnement des ordres professionnels doivent être démocratiques. (7)

Toujours dans le même registre, la Loi N° 16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, en son article 46 dispose de ce qui suit :

La rémunération de l'agent est constituée du traitement et des primes. Dans l'article 49 de la même Loi précitée, on peut y lire :

« Le barème du traitement et les taux des primes sont fixés par décret du Premier ministre délibéré en conseil des ministres sur proposition conjointe des ministres ayant la Fonction Publique, le Budget et les Finances dans leurs attributions, après concertation avec les organisations syndicales de l'Administration Publique ».

⁷ Art. 36 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

De ce qui précède, la question que l'on peut se poser est la suivante : Est-ce que toutes ces dispositions sont-elles respectées ? La réponse est sans nul doute non.

La réalité qui en découle laisse entrevoir que l'Etat, bien que doté de la puissance publique opposée au droit commun est un régulateur, encore qu'il est à juste titre l'acteur privilégié du développement tous azimuts. Il a dans cet entendement, la lourde responsabilité de toujours prêcher par l'exemple pour donner le ton. Le faire autrement serait un manquement condamnable.

Dans le cas d'espèce, l'on constate globalement que l'Etat-employeur rétribue mal ses employés. Les grognes sociales constatées dans la quasi-totalité des secteurs de la vie nationale en est une preuve éloquente.

En effet, le salaire est un moyen important par lequel l'Etat procède à la distribution du revenu national. Or, dans la pratique, la réalité en est toute autre. A titre illustratif, les enseignants, les militaires, les professeurs d'universités, les assistants et les Chefs de Travaux dans l'Enseignement Supérieur et Universitaire, les magistrats, la police nationale pour ne citer que ceux-là, ont des salaires en deçà du minimum acceptable. Depuis plusieurs décennies, cette situation des salaires dits « *salaires de misère* » n'a pas toujours trouvé des solutions idoines. Le parlement n'arrive pas à légiférer sur la politique salariale dans le pays. C'est incroyable pour un Etat proclamé être un « *Etat de droit* ». L'adoption et la promulgation d'une loi sur la politique salariale, reste et demeure un impératif à atteindre si l'on veut mettre fin à cette forme de discrimination dans la rétribution entre les dirigeants et toutes les couches socioprofessionnelles du pays qui constitue la masse populaire laborieuse.

Il est bien clair que c'est un manque de volonté politique exprimée pour mettre fin une seule fois pour toute à cette injustice criante où la classe dirigeante s'accapare de la quasi-totalité du revenu national et laisse délibérément les autres classes socioprofessionnelles qui, avec les fonctionnaires forment la part la plus importante de la population qui croupit dans la misère noire et indescriptible. La visite du Congo profond nous en dit long.

Nous renchérissons en affirmant que l'on s'aperçoit en outre que les budgets alloués au fonctionnement des institutions, le traitement des ministres, les députés nationaux, les sénateurs et quelques services rattachés soit à ces institutions ou à la présidence de la république perçoivent des émoluments

effarants qui frisent la discrimination instituée en un système de gestion, autant qu'ils soulèvent l'indignation et la révolte des consciences des marginalisés.

De ce qui précède, il apparaît clairement que le tableau du respect des droits de l'Agent public soit nettement moins reluisant, donc, loin d'être protégé, promu et respecté par l'Etat, son employeur.

Il convient par ailleurs de préciser qu'au cours de cette analyse ainsi abordée, que l'Administration Publique qui se trouve le lieu des prestations du fonctionnaire et l'Etat sont intimement liés. Ils forment un seul corps. On ne peut traiter de l'un sans l'autre. Pourquoi ? Tout simplement parce que l'administration publique au sein de laquelle s'exprime le fonctionnaire ne peut exister sans l'Etat et vice-versa. L'administration publique, faut-il préciser, est pour l'Etat ce qu'est le carburant pour un véhicule.

Mais le paradoxe qui naît entre le bénéfice et la violation des droits humains liés au droit au travail du fonctionnaire résulte à notre entendement des séquelles du système paternaliste hérité de la colonisation. Il apparaît qu'après le mouvement des indépendances, l'élite ayant militée pour la cessation de la colonisation et son remplacement par l'autodétermination des peuples colonisés n'a connu un réel ancrage dans la conscience profonde de nos dirigeants. C'est le lieu d'affirmer donc que le dictat du colonisateur institué en un système de gouvernance politique n'a pas été effacé de la tête de ceux qui ont pris le pouvoir d'Etat après le départ des colonisateurs. La pensée qui traverse la tête de nos dirigeants est celle de s'accaparer d'un pouvoir fort en s'appuyant sur l'image négative laissée par les colonisateurs qui consiste à admettre que le pouvoir de l'Etat ne repose essentiellement que sur *le monopole de la violence* à tout prix et fondé sur ce qu'on peut appeler *la violence légitime*. En clair, le pouvoir politique repose essentiellement sur la domination, la contrainte, l'écrasement et le rejet des droits des prétendus bénéficiaires par les décideurs politiques au nom de l'exercice de la souveraineté. Ils professent à proprement parler, qu'aucun pouvoir n'est au-dessus de l'Etat dont ils détiennent les prérogatives.

Ces deux notions, à savoir le monopole de la violence et la contrainte légitime nous renvoient à avouer que les dirigeants africains à l'instar de ceux de la République Démocratique du Congo ne considèrent la notion de l'Etat que sur la perception de la définition selon Max WEBER qui atteste que l'Etat est « *une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction*

administrative revendiquée avec succès dans l'application des règlements, le monopole de la violence et de la contrainte légitime »⁽⁸⁾.

Pour nos dirigeants, l'Etat ne se résume que par le monopole de la violence et par la contrainte légitime, donc la domination. Or, la logique de la pensée de Max WEBER, nous pouvons la décortiquer de la manière suivante :

1. Le monopole de la violence

Pour Max WEBER, la politique est plus ancienne que l'Etat. Car, précise-t-il qu'il a existé des cités, puis les empires et enfin les Etats. L'Etat n'est donc que la forme historique moderne de la politique. WEBER a défini la politique selon le critère du moyen et non celui de la finalité.

La même idée s'applique donc pour la forme moderne de politique qu'est l'Etat. Ce dernier ne peut pas être défini pour des finalités, car celles-ci sont multiples.

En effet, WEBER ne s'intéresse pas aux tâches que l'Etat doit accomplir, mais seulement à ce qui le singularise par rapport à d'autres formes de groupements. En d'autres termes, WEBER ne dit pas que l'Etat doit se cantonner aux tâches exigeant la violence. Il ne prétend pas non plus que l'Etat doit nécessairement être un « *Etat-gendarme* ». Même lorsque l'Etat éduque, commerce, distribue les aides, il fonctionne en se soumettant à l'injonction juridique elle-même garantie par la contrainte physique légale.

WEBER reconnaît d'emblée deux problèmes :

- D'une part, l'Etat n'utilise pas que le seul instrument de la violence. Il admet que les dirigeants utilisent d'autres moyens comme la persuasion. Néanmoins, la violence est le moyen spécifique de l'Etat au sens où, en cas de défaillance des autres moyens, c'est elle qui assurera *in fine* l'exécution de l'ordre. En clair, la violence est *l'ultima ratio* puisque c'est elle qui au bout de compte, assure l'obéissance à la norme édictée. Comme pour dire, c'est elle qui en assure la solidité de l'ordre édicté et établi. L'on retiendra donc que, la violence (la coercition) ne recouvre pas seulement la brutalité, mais aussi des mécanismes juridiques de sanction comme l'amende, la saisie, l'emprisonnement etc.
- D'autre part, le monopole de la violence a été revendiqué par d'autres groupements que l'Etat où WEBER admet que des groupements comme le

⁸ Max WEBER, *Économie et société*, Tome 1, éd. Presse Universitaire de France, Paris, collection Agora, 2003, p.97.

clan, la communauté familiale, la corporation, le gang emploient également la violence, mais trois traits le distinguent dans ce cas par le fait que :

- a) L'Etat est une organisation à caractère institutionnel. Ce que ne sont pas le gang, le clan, la mafia etc.
- b) L'Etat revendique avec succès un monopole. Ce qui signifie qu'il a une compétence générale et exclusive tandis que les autres corporations n'ont qu'une compétence déléguée où elles ont un supérieur. Cet aspect est décisif du fait qu'il étale que le monopole de la violence légitime de l'Etat est la traduction sociologique du concept philosophique et juridique de souveraineté.
- c) En dernier trait, la violence de l'Etat est singulière puisqu'elle ne vise que l'exécution des normes juridiques adoptées et mises en œuvre pour satisfaire une ou des causes de valeurs sociétales collectives.

2. La contrainte légitime

WEBER considère qu'une analyse scientifique doit être neutre. Ce qui impose de distinguer les jugements de valeurs des jugements de faits. De là, il découle que la violence ne doit pas être envisagée comme valeur (bien ou mal) mais comme un fait. Les gouvernants utilisent la violence (contrainte). Mais pour cela, ils ont besoin du consentement des gouvernés.

Toutefois, il reste à savoir comment cette légitimité est-elle acquise ? Cette question nous ouvre la voie à la distinction de trois types de légitimité qui sont aussi, les trois formes de dominations ; à savoir :

- **La légitimité charismatique** : elle désigne la validité de la révélation ou de l'exemplarité et comporte une dimension affective déterminante. Elle repose sur la valeur personnelle d'un homme qui se distingue par sa sainteté, son héroïsme ou son exemplarité. Elle se fonde donc en définitive sur le caractère exceptionnel, hors du commun du Chef ;
- **La légitimité traditionnelle** : elle est celle qui désigne la validité de ce qui a toujours été. Elle repose sur la croyance dans les traditions en vigueur et dans l'acceptation des dirigeants appelés au pouvoir en vertu de la coutume. Elle se fonde sur la piété.
- **La légitimité légale-rationnelle** : elle correspond à la validité de ce que l'on a jugé comme valable. Elle repose sur la croyance en la validité des lois et règlements établis rationnellement et dans la confiance octroyée aux dirigeants désignés conformément à la loi. Elle se fonde enfin sur un

caractère impersonnel. L'auteur conclut en ces termes : « la forme de légitimité actuellement la plus courante consiste dans la croyance en la légalité. C'est-à-dire la soumission à des statuts formellement corrects et établis selon la procédure d'usage.

De toute cette petite analyse de Max WEBER, il ressort clairement que ni la pratique du monopole de la violence ni la contrainte légitime, reconnus à l'Etat ne s'apparente à la domination excessive, à l'écrasement des aspirations des gouvernés.

CONCLUSION

Il convient de retenir qu'à l'issue de cette analyse basée sur l'espoir et les questions que se pose le fonctionnaire, nous n'avons pas la prétention d'alléguer que le fonctionnaire ne possède que des droits acquis. Il a également des obligations à observer.

Ses obligations sont entre autres :

- La stricte neutralité et impartialité qui sont les principes fondateurs de l'Administration publique ;
- Travailler entièrement pour l'Etat avec dévouement au maximum, la fidélité, la dignité et l'intégrité ;
- Veiller en toute circonstance, à la sauvegarde des intérêts de la collectivité publique ;
- Le devoir d'accomplir personnellement et consciencieusement toutes les obligations qui, en vertu de ses fonctions, lui sont imposées par les lois et règlements ;
- D'éviter, dans le service comme dans sa vie privée, tout ce qui peut porter atteinte à la confiance du public ou compromettre l'honneur ou la dignité de ses fonctions ;
- Tenir à la politesse, tant dans ses rapports de service avec ses supérieurs, collègues ou subalternes que dans ses rapports avec le public ;
- Ne peut adhérer ni prêter son concours à un mouvement, un groupement ou regroupement, un une organisation ou une association ayant une activité de même nature, ni participer aux activités d'un parti politique ;
- L'obligation de discrétion absolue pour tous les faits dont il a connaissance en raison de ses fonctions et qui présentent un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions de l'autorité hiérarchique. Cette obligation s'impose à l'agent même après la cessation définitive de ses services ;
- Interdiction formelle de tout détournement, toute soustraction, toute destruction ou toute communication non autorisée de documents administratifs à des tiers etc. ⁽⁹⁾

Ce qu'il faut retenir est que dans toutes les organisations aussi publiques que privées, ceux qui y sont liés ou rattachés n'ont pas que des droits, ils ont

⁹ MUNTUMOSI, J., « Les droits et devoirs des fonctionnaires allemands », in *Le journal du fonctionnaire*, N° 03, avril-juin 2015, Kinshasa, p.59.

également des devoirs ou des obligations. C'est ce qu'exige l'approche méthodologique de régulation de toute organisation sociale humaine.

Nous avons focalisé notre attention à analyser le fait que lors du recrutement ou de l'engagement du citoyen congolais dans l'administration publique, les textes qui lui sont présentés et qui tiennent lieu de contrat de travail suscitent bel et bien un espoir, mais en les palpant du doigt, ils ne sont en réalité qu'un leurre. Tout au long de sa carrière, le fonctionnaire ne fait que se poser des questions du genre : à quand l'application intégrale effective de ces textes aussi alléchants ? La réponse, un espoir perdu et des questions qu'il ne trouvera presque pas de réponses objectives de la part de l'Etat congolais, son employeur, depuis son recrutement jusqu'au jour de sa retraite.

Enfin, les textes dont dispose l'Etat dans la gestion de la chose publique ne sont disponibles que pour orner son arsenal juridique, mais ils ont tout aussi l'impératif de connaître une applicabilité réelle et surtout un suivi sans faille.

L'Etat pourvoyeur du bien-être collectif, du bonheur dans le travail, une rétribution équitable qui se traduit par le travail égal salaire, le respect et la promotion des droits humains sont des valeurs universellement admises. L'Etat n'est en aucun cas synonyme de l'écrasement, de la domination des gouvernants sur les gouvernés. Les fonctionnaires et les agents publics des services de l'Etat disposent du droit à la vie, lequel droit est inaliénable parce que lié à la nature humaine. L'Etat n'a nullement le droit de l'aliéner. Le contraire serait à juste titre un asservissement condamnable avec réparation. Dans le travail, le fonctionnaire mieux la personne humaine trouve un moyen de son épanouissement personnel, de sa famille, de sa progéniture et par ricochet celui de sa patrie. Nous invitons l'exécutif congolais (le gouvernement national) à changer le fusil d'épaule, de solliciter le parlement à travers ses deux chambres qui le composent à voter une loi qui définit clairement la politique salariale sur toute l'étendue du territoire national et que celle-ci soit de stricte application pour régler dans une option salvatrice, la problématique de discrimination salariale qui n'a que trop duré au pays de LUMUMBA.

