

International Journal of **Public Policy and Administration**

**Statu Quo Du Droit Disciplinaire Dans Les Entites
(IJPPA) Operationnelles En Sante En Republique Democratique
Du Congo**



**CARI
Journals**

Statu Quo Du Droit Disciplinaire Dans Les Entites Operationnelles En Sante En Republique Democratique Du Congo

 ^{1*}Bwalya Peti Richard, ²Monga Yengo Hilaire, ³Kilufya Kisoma Hugues

^{1*,2}Assistant, Section Techniques Biomédicales Spécialisées et Gestion des Organisations de Santé, Institut Supérieur des Techniques Médicales I.S.T.M/Kolwezi, République Démocratique du Congo,

³Assistant, Section Techniques Sages-femmes, Institut Supérieur des Techniques Médicales I.S.T.M/Likasi, République Démocratique du Congo

<https://orcid.org/0009-0004-0821-0210>

Accepted: 14th Nov 2023 Received in Revised Form: 26th Nov 2023 Published: 12th Dec 2023

Résumé

But : La République Démocratique du Congo fait face à des défis majeurs en matière de management des ressources humaines dans le secteur de la santé. Les textes règlementaires régissant la discipline au sein de la Fonction Publique présentent des lacunes et des incompatibilités qui limitent la capacité des entités opérationnelles sanitaires à prendre des mesures disciplinaires appropriées. Cette situation a un impact négatif sur l'autorité et la gestion des ressources humaines en santé, compromettant ainsi la qualité des services de santé offerts à la population. Il est donc crucial d'analyser ces lacunes et de proposer des solutions pour renforcer le droit disciplinaire dans les entités opérationnelles en santé en République Démocratique du Congo. Cette étude vise à identifier les insuffisances du cadre réglementaire actuel et à formuler des recommandations pour améliorer la gestion disciplinaire au sein du ministère de la santé publique. L'objectif de cette étude est d'analyser les incompatibilités et les insuffisances du droit disciplinaire dans les textes règlementaires régissant la discipline dans la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo, en mettant en lumière le manque de possibilités de sanctions pour les fautes légères des agents du ministère de la santé publique. Pour atteindre cet objectif, une analyse approfondie des textes règlementaires en vigueur a été réalisée, mettant en évidence les lacunes en matière de sanctions disciplinaires.

Résultats : Les résultats de cette étude ont révélé que les textes règlementaires actuels ne prévoient pas de sanction disciplinaire inférieure au blâme, première sanction prévue, ce qui diminue l'autorité dans les entités opérationnelles sanitaires dans ce sens que cette dernière n'est infligée que par une haute autorité ne faisant pas partie d'une entité opérationnelle.

Contributeur unique à la théorie, à la pratique et aux politiques : Il a également été constaté que des termes et des lois devraient subir une actualisation afin de faciliter la compréhension et d'adapter les sanctions au contexte actuel mouvant. Cette étude met en lumière la nécessité de réviser les lois en matière de discipline dans la Fonction Publique en République Démocratique du Congo, afin d'octroyer un peu de pouvoir disciplinaire et de responsabilités au niveau opérationnel de la pyramide sanitaire. En donnant plus de responsabilités aux unités fonctionnelles du ministère de la santé, ce changement profiterait à l'ensemble de la Fonction Publique et permettrait de promouvoir de nouveaux modèles d'organisation.

Mots-clés : *statuquo, droit, disciplinaire, entité, opérationnelle, santé*

Abstract

Purpose: The Democratic Republic of Congo faces major challenges in terms of human resources management in the health sector. The regulatory texts governing discipline within the Civil Service present gaps and incompatibilities which limit the capacity of operational health entities to take appropriate disciplinary measures. This situation has a negative impact on the authority and management of human resources in health, thus compromising the quality of health services offered to the population. It is therefore crucial to analyze these gaps and propose solutions to strengthen disciplinary law in operational health entities in the Democratic Republic of Congo. This study aims to identify the inadequacies of the current regulatory framework and to formulate recommendations to improve disciplinary management within the Ministry of Public Health. The objective of this study is to analyze the incompatibilities and inadequacies of disciplinary law in the regulatory texts governing discipline in the Civil Service of the Democratic Republic of Congo, by highlighting the lack of possibilities for sanctions for minor misconduct of workers of the Ministry of Public Health. To achieve this objective, an in-depth analysis of the regulatory texts in force was carried out, highlighting the gaps in terms of disciplinary sanctions.

Findings: The results of this study revealed that the current regulatory texts do not provide for a disciplinary sanction lower than reprimand, the first sanction provided, which reduces the authority in operational health entities in the sense that the latter is only inflicted by a high authority not part of an operational entity. It was also noted that terms and laws should be updated in order to facilitate understanding and adapt sanctions to the current changing context.

Unique contributor to theory, practice and policy: This study highlights the need to revise the laws regarding discipline in the Civil Service in the Democratic Republic of Congo, in order to grant some disciplinary power and responsibilities at the operational level of the health pyramid. By giving more responsibilities to the functional units of the Ministry of Health, this change would benefit the entire Civil Service and make it possible to promote new organizational models.

Keywords: *status quo, law, disciplinary, entity, operational, health*

1. INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies, la République Démocratique du Congo est régie par des textes de lois édictées durant la période dictatoriale caractérisée entre autre autres aspects par le monosyndicalisme alors qu’ayant déjà migré vers un régime dit démocratique prônant le multisyndicalisme. Malgré cette migration, la Fonction Publique, en l’occurrence le secteur de la Santé, utilise des textes, pensons-nous, qui frisent une incompatibilité notoire dans le cadre de la gestion des Ressources Humaines en santé. Cet aspect des choses ne promeut en rien de nouveaux modèles d’organisation car le statu quo en est le moteur.

Cette ébauche révèle les incompatibilités et les insuffisances du droit disciplinaire dans les textes règlementaires régissant la discipline dans la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo, qui ne prévoient pas de sanction disciplinaire inférieure au blâme. Elle met en lumière le manque de possibilités de sanctions pour les fautes légères des agents du ministère de la santé publique, ce qui diminue l’autorité dans les entités opérationnelles sanitaires. Des termes et des lois devraient subir une actualisation afin de faciliter la compréhension et d’adapter les sanctions au contexte actuel mouvant. IL est impérieux de donner plus de responsabilités aux unités fonctionnelles du ministère de la santé et suggère que ce changement profiterait à l’ensemble de la Fonction Publique. En conclusion, il appelle à une révision des lois en matière de discipline dans la Fonction Publique en République Démocratique du Congo, afin d’octroyer un peu de pouvoir disciplinaire et de responsabilités au niveau opérationnel de la pyramide sanitaire.

Cet article propose de mettre à jour les incohérences et incompatibilités des textes règlementaires aux réalités démocratiques afin de suggérer, dans une étude ultérieure plus élaborée, aux pouvoirs décideurs dont le pouvoir Législatif et Exécutif, une refonte en fond des textes afin de décentraliser les prises de décisions disciplinaires en faveur des entités opérationnelles du système de santé en République Démocratique du Congo. Si la nécessité de développer d’autres textes règlementaires, comme nous essayerons de le montrer, s’avère impérieux, la mise en œuvre concrète de cette réforme soulèvera peut-être de nombreux questionnements et inquiétudes fréquemment ressenties par nombreux gestionnaires des ressources humaines au niveau périphérique de la pyramide sanitaire en République Démocratique du Congo.

Ghazo décrit cet état des choses en ces termes : « Si tous ceux qui sont dans les emplois publics en étaient dignes, les Etats seraient non seulement exempts de beaucoup d’accidents qui troublent souvent leur repos, mais jouiraient d’une félicité indicible ». C’est ainsi qu’au XVIIème siècle, dans son « Testament Politique », le Cardinal de Richelieu érigeait le bon comportement des fonctionnaires en condition indispensable du fonctionnement de l’Etat, mais c’était là, sans nul doute, prêter beaucoup d’effets aux agissements des fonctionnaires, lesquels paraissent, tout du moins dans ces présents dires, être les grands responsables de la bonne santé de l’Etat. Quel honneur, pour ces derniers, s’ils pouvaient, à eux seuls, procurer à l’Etat cette « félicité indicible » ! Et pourtant, en pratique, cela ne semble pas être une vision si erronée que cela. En effet, beaucoup de fonctionnaires ne remplissent pas leurs fonctions de manière satisfaisante. Cela ne

revient pas à dire forcément qu'ils commettent tous des fautes. Toutefois, certains peuvent parfois ne pas être « dignes » de leurs fonctions. A n'en pas douter, certains de ces comportements « in »-dignes seraient aujourd'hui considérés comme fautifs. C'est pourquoi, il peut parfois être nécessaire, afin de sauvegarder le bon fonctionnement du service public, d'user de mécanismes préventifs voire même répressifs qui viseraient à sanctionner ce type de comportement généralement fautif. En d'autres termes, des mécanismes visant à prévenir, avertir voire engager la responsabilité des fonctionnaires doivent exister. La responsabilité des fonctionnaires trouve son fondement dans l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Le principe républicain qui ressort de cet article a pour fonction principale la protection de la liberté individuelle contre l'arbitraire du pouvoir de l'Etat et de ses agents.(Ghazo, 2017)

De toutes les fonctions de l'entreprise, la fonction administrative a des particularités par rapport aux autres fonctions. La mission principale de l'administration du personnel est de satisfaire l'application des textes règlementaires qui régissent tout salarié de l'organisation. L'administration consiste donc à appliquer les lois, les règles, les principes élaborés à des situations prévues. Celle-ci est soumise à tous les vents de changements qui s'imposent dans tous les domaines de la structure de la société moderne. De ce simple constat naît notre intérêt de bien vouloir jeter un regard scientifique critique de l'utilisation des textes considérés obsolètes et incompatibles avec les temps actuels. Au regard de la complexité des textes ainsi que leur diversité, le Ministère de la Santé a estimé nécessaire de rassembler les principales directives de la gestion des Ressources Humaines pour ses agents et cadres du niveau central, intermédiaire et du niveau périphérique aux fins de leur faciliter la gestion courante des ressources humaines dans un manuel des procédures de gestion des ressources Humaines.

De l'arsenal des textes réglementaires régissant le secteur de la santé, nous portons notre regard critique purement scientifique sur le règlement d'administration relatif à la discipline (ORDONNANCE 81-067 du 7 mai 1981) et le règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat (ORDONNANCE 82-031 du 19 mars 1982). Force est de constater que la dynamique d'adaptation ou de changements des textes de la Fonction Publique, en général, et dans le secteur de la santé en particulier, reste encore trop faible pour avoir de l'impact nécessaire sur la gestion des ressources humaines en santé, secteur agissant sur la vie humaine. Du point de vue managérial, cette ébauche souhaite contribuer à donner de la matière au législateur afin de mettre à disposition des managers des ressources humaines en santé des outils normés actualisés au contexte politique actuel ayant migré de la dictature pure au régime démocratique multipartite et éventuellement redonner le plein pouvoir disciplinaire aux instances opérationnelles de la chaîne des décisions en la matière, comme stipulé par les articles 9 et 10 de la LOI N°18/035 DU 13 DECEMBRE 2018 FIXANT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A L'ORGANISATION DE LA SANTE PUBLIQUE, sans en amoindrir aux instances intermédiaires et centrales du système de

santé. Au cours de notre recherche, nous avons pu étudier les textes précités. Ce qui nous a particulièrement frappés est le statu quo observé pendant des longs moments de changement de régimes sans que le législateur n'y prête aucune attention pour une mise à jour opportune. Dans ce travail, nous définirons les termes suivants pour une meilleure compréhension de tous : le droit disciplinaire qui a pour objet de sanctionner les manquements des fonctionnaires aux règles de la Fonction Publique. Selon Garant, La meilleure façon de définir le droit disciplinaire est de le faire par rapport au droit pénal. En effet des similitudes très grandes sont à remarquer entre les deux définitions. Le droit pénal « a pour objet l'incrimination et la répression par l'État des agissements de nature à créer un trouble dans la société ». Par contre le droit disciplinaire peut se définir parallèlement « comme la branche du droit public qui a pour objet l'incrimination et la répression par l'État des agissements de nature à créer des troubles dans cette société particulière qu'est la Fonction Publique. Au plan de la finalité et des objets de ces deux branches du droit, on peut relever une complète identité. En effet, leur but est l'intérêt général et leur objet est d'assurer, maintenir et, si besoin est, de rétablir l'ordre au sein de la société étatique ou de cette collectivité particulière qu'est la Fonction Publique. Donc la seule distinction qui existe avec le droit pénal c'est que le droit pénal vise toute la société tandis que le droit disciplinaire assure l'ordre au sein d'une collectivité restreinte au moyen de sanctions répressives. Cette idée de répression est commune au droit disciplinaire et au droit pénal. Cependant on ne doit pas confondre totalement les deux car il n'y a pas d'identité de sujets. Ce droit n'atteint l'agent public que dans sa carrière. La répression disciplinaire est caractérisée par le fait qu'elle est liée à la fonction, tant en ce qui concerne la nature du motif qui la provoque (la faute fonctionnelle) que la nature de la sanction (peine fonctionnelle). Il faut que le fonctionnaire ait commis une faute qui soit en rapport avec l'exercice de ses fonctions ; ceci exclut la maladie ou l'insuffisance professionnelle qui ne constituent pas des fautes, de même que les fautes personnelles qui n'ont aucun rapport avec l'exercice de la fonction.(Garant, 1972)

Les entités opérationnelles sont les constituants d'une Zone de Santé ayant pour mission la mise en œuvre de la stratégie des Soins de Santé Primaires et comprenant l'Hôpital Général de Référence, des centres de santé de référence, des Centres de Santé, des Postes de Santé, y compris d'autres établissements de Santé publics et privés ; tandis que le Statu quo est l'état des choses étant dans le même état qu'auparavant en opposition avec innovation qui signifie changement.

Ainsi, la problématique de cette étude explore comment alerter les décideurs et législateurs des lois de la république en répondant à trois questions essentielles suivantes :

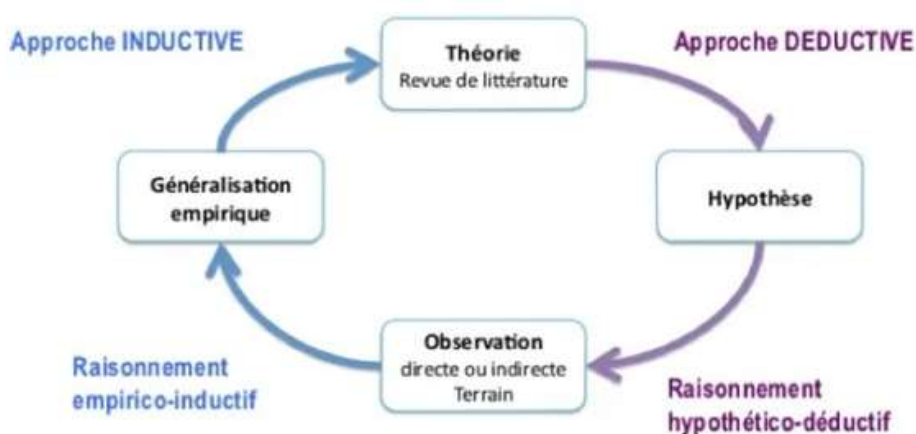
- 1) Les textes règlementaires en usage dans le secteur de la santé sont-ils adaptés au contexte politique actuel en République Démocratique du Congo ?
- 2) Un changement de lois en matière de discipline est-il opportun en République Démocratique du Congo ?

3) Une adaptabilité des sanctions est-elle possible pour le niveau opérationnel de la pyramide sanitaire ?

La première partie consiste à relever et décrypter les points saillants de ces textes qui méritent d'être actualisés ainsi que ceux qui devront être ajoutés et reformulés. La deuxième partie développe la méthodologie qualitative de l'induction qui a été utilisée. L'interprétation de ces données engendre les points de vue ou des suggestions personnelles non contraignantes mais critiques du manque d'évolution des textes dans un pays en pleine mutation politique imposante et inévitable de tous les domaines permettant de comprendre et de saisir le statu quo, l'obsolescence et l'inadaptabilité des lois régissant la discipline dans la fonction publique durant des décennies et la troisième partie est consacrée quant à elle, à la présentation des constats.

2. METHODOLOGIE

Pour faire émerger les déficits et incompatibilités des lois orientant le régime disciplinaire en cours d'usage dans la fonction publique, la méthodologie de « l'induction » a été utilisée. Elle procède d'une analyse interprétativiste de données textuelles issues de documents. Elle procède d'une observation rigoureuse et systématique de phénomènes naturels. La méthode inductive, aussi appelée "approche empirico-inductive" ou "inductivisme", est une méthode de travail scientifique qui part d'un fait (avec des données brutes, réelles, et observables) pour expliquer un phénomène. Pour le chercheur, l'intérêt de cette méthode est de trouver des explications grâce à des observations concrètes. Elle se base sur un fait connu et cherche à comprendre les causes d'un phénomène à travers ses effets. Le phénomène ou le fait étudié est connu grâce à des données chiffrées, des données brutes ou des faits observables. Elle est utile lorsque vous étudiez un sujet ou un phénomène connu. Elle permet aussi de Cerner son sujet de recherche, définir les attentes de son enquête, trouver les causes du phénomène étudié, donner une explication à des effets observés et établir une conclusion apportant des explications scientifiques sur le sujet ou sur le phénomène étudié. (Claude, 2020)



La roue de la science adaptée de wallace

(Cnokaert, s. d.)

Pour atteindre cet objectif, une analyse approfondie des textes réglementaires en vigueur, donc une technique documentaire, a été réalisée, mettant en évidence les lacunes en matière de sanctions disciplinaires. Les données textuelles analysées sont issues des textes réglementaires en vigueur publiés dans le journal officiel de la République et en utilisation sur toute l'étendue du territoire et dans tout le secteur public. Leur portée spatiale couvre les années flamboyantes du monopartisme jusqu'à celles actuelles, période se réclamant démocratique en évolution. De ce fait, les observations faites sont observables dans toutes les administrations publiques en contradiction avec le secteur privé qui utilise le code du travail le régissant avec des régimes disciplinaires s'accommodant avec les volontés propres des promoteurs de ces secteurs.

Ces analyses et observations sont donc vérifiables par tous les managers des ressources humaines dans le secteur public de la santé. Le goulot d'étranglement que nous nous proposons de déboulooner est un phénomène dormant des administrations sur lesquelles l'opinion ou mieux les utilisateurs ne s'y penchent pas. L'analyse par induction nous mènera à explorer deux des documents importants utilisés, comme stipulé ci-haut, dans tout le secteur public dont la responsabilité de gestion incombe aux institutions de la République définies par les trois pouvoirs distincts à savoir le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire ainsi que le pouvoir exécutif. L'étude de ces données touche directement à l'exercice du pouvoir dans le pays et a, donc, une portée nationale et revêt un caractère révolutionnaire. Cette méthodologie nous permettra de déduire des évidences intéressantes et des actions relevant des points de vue légaux, juridiques et pédagogiques. Elle nous poussera à faire un état de lieux des progrès de la législation du pays et fixer des nouveaux caps réalistes, actualisés, des nouveaux objectifs, en termes d'intégration de pratiques de responsabilités dans les établissements publics. Les acteurs touchés par l'enjeu des inductions dues, s'y retrouveront pour négocier et élaborer des nouveaux outils et normes qui permettront d'incorporer la responsabilité au bas de l'échelle décisionnel de la pyramide sanitaire dans l'application des lois relatives à la discipline, enjeux qui pourront changer les modes de gouvernances de tous les échelons de la fonction publique.

3. RESULTATS

La nécessité d'un pouvoir disciplinaire est plus impérieuse dans le secteur public que dans l'entreprise privée. C'est la garantie de la bonne exécution du service public, de l'efficacité administrative, d'une saine administration et enfin ce qui est primordial et si rare aujourd'hui, de la confiance du public dans l'Administration. Le statut de la Fonction Publique détermine les droits et devoirs des employés de l'État en regard de la mission que ceux-ci doivent poursuivre. Ces obligations sont déterminées d'une part à l'égard des autorités administratives et de la collectivité d'autre part. De plus s'ajoutent des limitations à l'exercice de certaines libertés publiques fondamentales, limitations qui sont rendues nécessaires par la notion même de service public. Il en résulte un certain code d'éthique sanctionné par un régime disciplinaire qui est plus exigeant que celui de l'entreprise privée. (Garant, 1972). Comme dit supra, nous abordons l'aspect consistant

à relever les incohérences, l'obsolescence ainsi que les incompatibilités constatées dans les textes usités dans le secteur de la santé en matière de droit disciplinaire.

De l'Ordonnance 82-031 du 19 mars 1982, nous relevons ce qui suit :

Art. 1^{er} - En application de l'article 60 du statut, les peines disciplinaires autres que la révocation sont prononcées par les autorités désignées ci-après :

Tableau N°1 : Echelle des sanctions de la Fonction Publique

GRADE DE L'AGENT	AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR INFLIGER LA PEINE		
	Du blâme	De la retenue du tiers du traitement	De l'exclusion temporaire
Huissier	Le chef de division	Le directeur ou le directeur de région	Le secrétaire général ¹
Agent auxiliaire de 2 ^e cl.			Le gouverneur de région
Agent auxiliaire de 1 ^{re} cl.			
Agent de bureau de 2 ^e cl.			
Agent de bureau de 1 ^{re} cl.	Le directeur ou le directeur de région	Le secrétaire général ²	Le commissaire d'État ou le gouverneur de région
Attaché de bureau de 2 ^e cl.		Le gouverneur de région	
Attaché de bureau de 1 ^{re} cl.			
Chef de bureau	Le secrétaire général ³ ou le directeur de région	Le secrétaire général	Le commissaire d'État
Chef de division			
Directeur			
Secrétaire général	Le commissaire d'État	Le commissaire d'État	Le commissaire d'État

Art. 3. *L'autorité compétente pour l'ouverture de l'action disciplinaire est celle qui, exerçant un emploi de commandement, se situe à l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur à celui de l'agent incriminé. Elle peut agir de sa propre initiative ou sur réquisition d'une autorité supérieure. Néanmoins, le commissaire d'État à la Fonction publique a la plénitude de l'action disciplinaire. Lorsqu'ils sont envoyés en mission, les agents de commandement du département de la Fonction*

¹ La compétence du secrétaire général concerne les agents affectés dans les services centraux du département, et celle du gouverneur de région concerne les agents affectés dans les services régionaux, sous-régionaux, de zone, de collectivité ou de localité.

² *idem*

³ La compétence du directeur concerne les agents affectés dans les services centraux du département, et celle du directeur de région concerne les agents affectés dans les services régionaux, de zone, de collectivité ou de localité.³

publique, sont habilités, à titre exceptionnel, à ouvrir directement l'action disciplinaire contre tout agent qui commet une faute.

Art. 9bis. En application de l'article 71,2° de la *loi 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État*, l'abandon de poste ou le défaut de reprendre le service à l'expiration d'un congé ou d'une exclusion temporaire peut être constaté par un procès-verbal dressé par l'autorité hiérarchique et contresigné par deux témoins.

Art. 12. Il est composé de 14 membres dont dix permanents et 4 non permanents. Les membres permanents sont 4 agents de commandement choisis parmi les directeurs de la Fonction publique, 2 inspecteurs du département du travail et de la prévoyance sociale, 1 cadre de commandement choisi parmi les directeurs du département de l'administration du territoire, le chef de bureau « secrétariat du conseil de discipline », *le secrétaire national exécutif de l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (U.N.T.Za.) chargé des services publics et son adjoint. Les membres non permanents comprennent les trois délégués syndicaux qui constituent les trois membres effectifs représentant au conseil départemental de consultation syndicale, le département dont relève l'agent et le délégué du commissaire d'État du département dont relève l'agent.*

Art. 15. - Le conseil de discipline est régulièrement saisi d'une affaire *par le commissaire d'État à la Fonction publique.*

De l'article 3 ci-dessus, nous relevons des incohérences et des lacunes en ce sens qu'il est autorisé au chef hiérarchique d'une entité opérationnelle uniquement d'ouvrir une action disciplinaire de son propre chef ou sur instruction de sa hiérarchie, mais il n'a pas d'autorité d'infliger une quelconque sanction à l'agent sous ses ordres s'il n'est pas revêtu de grade de Chef de Division, qui est un grade des entités intermédiaires de la pyramide sanitaire de la RDC et non des entités opérationnelles. De l'article 9 bis : l'autorité hiérarchique de l'entité opérationnelle n'a que le pouvoir de constater un abandon de poste ou le défaut de reprendre le service à l'expiration d'un congé ou d'une exclusion temporaire, et n'a aucun pouvoir d'infliger aucune sanction sur l'agent fautif. De l'article 12 : Les personnes habilités à examiner les dossiers des agents des entités opérationnelles sont du niveau central et non la hiérarchie directe qui constate la faute de l'agent, en plus de cela, il ne mentionne pas la représentation équilibrée des employeurs et des travailleurs au sein du conseil de discipline, ce qui pourrait compromettre son impartialité car l'UNTZA est un syndicat unique caractéristique de la période dictatoriale alors qu'actuellement, le pays prône le plurisindicalisme. De l'article 15 : la composition du conseil de discipline, à l'ancien format, n'étant plus représentatif à l'heure actuelle, il est de facto que sa saisie en matière disciplinaire tombe caduque et inapplicable.

De l'Ordonnance 81-067 du 7 mai 1981 nous relevons ce qui suit :

Art 3 alinéas 2 et 4 : Cette liste doit être retirée à 9 heures par un agent désigné à cet effet et transmise *au bureau du commissaire d'État ou à l'autorité hiérarchique régionale ayant sous ses ordres les agents concernés.* Les bons de retard de la journée sont retirés à 9 heures par le même

agent et *transmis au commissaire d'État ou à l'autorité hiérarchique régionale et de zone ayant sous ses ordres les agents concernés.*

Cet article retire, de par son énoncé, toute substance autoritaire à l'entité opérationnelle du fait que les bons des retards sont non seulement transmis mais également traités par d'autres autorités supérieures, dépossédant ainsi toute autorité à la hiérarchie directe de l'agent dans l'entité opérationnelle.

Art. 4. – Sorties : Toute sortie pendant les heures de service doit faire l'objet d'une *autorisation préalable du chef hiérarchique. Celui-ci doit porter au moins le grade de chef de bureau. Lorsque le chef hiérarchique direct est revêtu du grade inférieur à celui du chef de bureau, ce chef hiérarchique se réfère au chef de bureau de sa direction ou à l'agent désigné à cet effet.*

De cet article, il est notoire que si le chef hiérarchique de l'entité opérationnelle n'est pas revêtu du grade de chef de bureau, celui-ci n'a aucun pouvoir sur le mouvement du personnel sous sa charge. Cette autorisation est accordée par un autre chef hiérarchique qui n'est pas le chef hiérarchique direct de l'agent.

Art 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15,16 et suivants définissent les sanctions allant du blâme à l'exclusion temporaire en passant par la rétention du tiers du salaire comme sanctions prévues par la présente loi.

Ces articles ci-haut cités renforcent l'idée d'impuissance de l'autorité de l'entité opérationnelle dans l'optique que toutes ces sanctions sont au-delà de ses compétences, donc elle est appelée à transmettre le dossier ailleurs pour compétence.

Tableau N° 2 : ECHELLE DE GRADE DU PERSONNEL DE LA CARRIERE PUBLIQUE ACTUALISEE (2016)

N°	NIVEAU D'ETUDE	INDICE	Administratif	PROFESSIONNEL DE SANTE	Médecin
1		100	Secrétaire Général		
2		110	Directeur Général	En Chef 5 ^{ème} , 4 ^{ème} , 3 ^{ème} , 2 ^{ème} , 1 ^{ère} Ech	Médecin Général
3		120	Directeur	En Chef	Médecin Chef de Clinique
4		130	Chef de Division	Inspecteur	Médecin Régent
5		140	Chef de Bureau	Chef de Clinique et Chef de Service	Médecin Junior
6	Dr en Médecine	210	ATA 1 ^{ère} Classe	Des Hôp 2 ^è Ech	Médecin Interne
7	Licencie	220	ATA 2 ^{ème} Classe	Des Hôp 1 ^{er} Ech	
8	Gradue	310	AGA 1 ^{ère} Classe	Des Hôp Adj	
9	Diplôme d'Etat	320	AGA 2 ^{ème} Classe	Agent Hosp 1 ^{er} Cl	
10	Breveté	330	Agent Auxiliaire 1 ^{ère} Cl	Agent Hosp 2 ^{ème} Cl	
11	Certificat	340	Agent Auxiliaire 2 ^{ème} Cl	Xxxx	
12	Sans qualification	350	Huissier	Xxxx	

De l'état des choses ci-dessus, le constat est qu'un chef hiérarchique d'une entité opérationnelle dont le grade est inférieur à celui de Chef de Bureau, n'a aucun pouvoir sur un agent œuvrant dans son entité. Il doit se référer à une autre autorité supérieure extérieure à l'entité et qui ne constitue pas sa hiérarchie directe dont il dépend pour une sanction éventuelle.

3. DISCUSSIONS

La lourdeur et l'inertie induites par les statuts des fonctions publiques sont souvent avancées par de nombreux gestionnaires des ressources humaines du secteur public comme autant d'éléments d'explication à la difficulté d'introduire une plus grande réactivité des personnels à l'activité de leur service, et d'ajuster plus étroitement le profil professionnel des fonctionnaires aux évolutions du service public. Les solutions proposées, ou mises en œuvre, portent prioritairement sur cet aspect de la question, soit en suggérant de modifier les fondements juridiques de l'emploi des fonctionnaires, soit en recourant, parfois de manière massive, à des personnels non statutaires. Or non seulement les services de gestion des ressources humaines des structures publiques sont fréquemment peu familiarisés avec le code du travail, mais de surcroît les rigidités décrites ne relèvent pas, ou pas prioritairement, d'un corpus de règles qu'il faudrait amender, mais bien de

façon d'agir dont il faudrait tenir compte dans la manière de diriger et d'encadrer les agents publics. (Holcman, 2007)

L'article 1^{er} **De l'Ordonnance 82-031 du 19 mars 1982** a été adapté et changé, à le dire unilatéralement, par le Ministère National de la Santé dans le Manuel des Procédures de Gestion des Ressources Humaines⁴ en ces termes :

Tableau N° 3 : Barème des Sanctions

Grade de l'Agent	AUTORITE COMPETENTE POUR INFLIGER LA PEINE		
	Du blâme	De la retenue du tiers du traitement	De l'exclusion temporaire
-Huissier			
-Agent Auxiliaire de 2 ^e CI			
-Agent Auxiliaire de 1 ^e CI	Le Chef de Division	Le Directeur ou le Directeur de la Province	Le Secrétaire Général ou le Gouverneur de Province
-Agent de Bureau de 2 ^e CI			
-Agent de Bureau de 1 ^e CI			
-Attaché de Bureau de 2 ^e CI	Le Directeur ou le Directeur de la Province	Le Secrétaire Général ou le Gouverneur de province	Le Ministre ou le Gouverneur de province
-Attaché de Bureau de 1 ^e CI			
-Chef de Bureau	Le Secrétaire Général		
-Chef de Division	ou le Directeur de la Province	Le Secrétaire Général	Le Ministre
-Directeur			
Secrétaire Général	Le Ministre	Le Ministre	Le Ministre

L'article 1^{er} de l'ordonnance en étude fait référence à l'article 60 d'une disposition de loi portant statut des agents de Carrière des services Publics de l'Etat de 2004 alors que l'article 60 du statut qui est en vigueur stipule autre chose in extenso : « **Section 7 : Des crédits et de l'avance sur traitement. Article 60 : Il peut être alloué à l'agent en cours de carrière une avance sur traitement et/ou un crédit pour l'achat d'un bien meuble ou immeuble dont les conditions et les modalités d'octroi sont déterminées par règlement d'administration.** ». Nous objectivons de ceci que la référence à laquelle renvoie l'article ne correspond pas à l'objet évoqué, ce qui de droit devient nulle d'application.

⁴ Minisanté, Manuel de Procédures de gestion des ressources humaines de la santé en République Démocratique du Congo, février 2007, pp 47

Les dénominations telles que Région, zone, commissaire d'Etat, département, directeur de région ou de provinces utilisées dans ces articles sont désuètes, et même inconnues pour les nouvelles générations ne connaissant que le régime démocratique dans le pays. L'autorité compétente pour l'ouverture de l'action disciplinaire est celle qui, exerçant un emploi de commandement, se situe à l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur à celui de l'agent incriminé. On se rend compte que la plupart des autorités hiérarchiques placées au commandement des structures sanitaires du niveau opérationnel ne jouent qu'un rôle protocolaire qui consiste en l'ouverture pure et simple de l'action disciplinaire mais sont privées de l'autorité d'infliger ne fut ce que la toute première sanction prévu dans les lois en analyse, le blâme, aux agents sous leur responsabilité. Cette insuffisance juridique est une consécration à l'anarchie constatée dans les administrations des structures de santé et également une déplumation ou mieux une dénudation du pouvoir et de la responsabilité de ceux qui sont au commandement des entités opérationnelles du secteur de la santé en république Démocratique du Congo.

Henry Fayol définit dans « Administration » : L'autorité, c'est le droit de commander et le pouvoir de se faire obéir. On distingue, dans un chef, l'autorité statutaire qui tient à la fonction, et l'autorité personnelle faite d'intelligence, de savoir, d'expérience, de valeur morale, de don de commandement, de services rendus... Pour faire un bon chef, l'autorité personnelle est le complément indispensable de l'autorité statutaire. On ne conçoit pas l'autorité sans responsabilité, c'est-à-dire sans sanction-récompense ou pénalité-qui accompagne l'exercice du pouvoir. La responsabilité est un corolaire de l'autorité, sa conséquence naturelle, sa contrepartie nécessaire. Partout où une autorité s'exerce, une responsabilité prend naissance. Le besoin de sanction, qui a sa source dans le sentiment de justice, est confirmé et accru par cette considération que, dans l'intérêt général, il faut encourager les actions utiles et décourager les autres. La sanction des actes de l'autorité fait partie des conditions essentielles d'une bonne administration. Fayol, Henry. « Administration ». *Dunod, Paris, 1970.*

Et Bottini, de renchéir : La responsabilité ne peut se concevoir sans sanction.(Bottini, 2007)

Le vocable du Zaïre est utilisé, représentation d'un régime monopartite, monosyndical et dictatorial, alors que le pays est démocratisé et est multipartiste dont le pouvoir émane du peuple. En son article 9, le document évoque un statut du personnel de carrière des services publics de l'État qui n'est plus en vigueur parce que remplacé par l'Ordonnance LOI N° 16/013 DU 15 JUILLET 2016 PORTANT STATUT DES AGENTS DE CARRIERE DES SERVICES PUBLICS DE L'ETAT qui abroge, en son article 142, toutes les autres dispositions antérieures contraires à la présente. Les deux lois ne peuvent pas être appliquées concomitamment. Evoquant la composition des membres du comité de discipline ayant pouvoir de statuer dans l'application des sanctions, la loi donne plein pouvoir au secrétaire national exécutif de l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (U.N.T.Za.) chargé des services publics et son adjoint. Ceci dénote le monosyndicalisme alors que le contexte actuel évolue dans le plurisindicalisme et par conséquent inadaptée aux réalités structurelles actuelles. La préoccupation est de savoir, dans un

plurisyndicalisme, qui seront les membres syndicaux qui siègeront au comité de discipline statuant sur des dossiers disciplinaires des agents de carrière de la fonction Publique.

Le Ministère de la santé Publique a adapté les termes de Région en Province, de Commissaire d'Etat en Ministre sans qu'il y est changement de loi en application en la matière. L'article 4 **De l'Ordonnance 82-031 du 19 mars 1982** exige à ce que le chef hiérarchique revêtu de grade de Chef de Bureau, seul, est autorisé à octroyer une autorisation de sortie. Tout chef hiérarchique n'ayant pas ce grade dans les entités opérationnelles ne possède pas ce pouvoir par le fait même. Cet état de chose constitue une violation grave du statut en vigueur, articles 28, 29 et 30, qui autorise d'accorder des congés de circonstance aux agents à tous les niveaux même opérationnels alors que le Chef de Bureau est un agent du niveau intermédiaire c'est-à-dire du niveau de la Province de chaque Division Provinciale de la Santé. Les manquements au respect de l'autorité hiérarchique, à la collaboration, à la politesse, au respect des biens publics, à l'impartialité... sont passibles des sanctions suivantes : retenue du tiers de salaire, exclusion temporaire avec ou sans privation de salaire alors qu'il y a des agents de l'administration impayés durant des années et les salaires ne sont même pas contrôlés par le niveau opérationnel. Ceci prouve encore à suffisance que même une injure envers l'autorité hiérarchique sanctionnable par la retenue du tiers du salaire est impossible d'application au niveau opérationnel de la pyramide de santé, pour illustration. Toutes les sanctions prévues par ces lois ne sont pas applicables dans les entités sanitaires opérationnelles telles les centres de Santé ruraux ou urbains, les Centres de Santé de référence ruraux ou urbains, voire les hôpitaux de Référence dont les chefs hiérarchiques ne sont pas revêtus de grades de chef de Division. Par surcroit, aucune sanction inférieure au blâme n'est prévue par les lois en utilisation à tous les niveaux, centraux, intermédiaires et périphériques, une lacune en plus.

4. CONCLUSION

Les textes règlementaires de la RDC ne prévoient pas de sanction disciplinaire inférieure au blâme. Que décider en cas de faute disciplinaire légère ne méritant pas de blâme ? De l'huissier à l'attaché d'administration en ce qui concerne les administratifs et de l'agent hospitalier de 2^{ème} classe à celui de DesHôpitaux 2^{ème} Echelon, aucun agent du ministère de la santé publique ne peut être sanctionné par la hiérarchie supérieure directe entre autres le Médecin Directeur de l'hôpital, le médecin directeur du centre de santé de référence, le médecin directeur du centre de santé ou l'infirmier titulaire non revêtu de grade de chef de division. A combien plus forte raison si la structure héberge des agents de santé revêtu de grade supérieur à celui de DesHôpitaux de 2^{ème} Echelon entre autres le chef de service, chef de clinique, inspecteur, En Chef... ? en plus, il y a des vocables contenues dans les ordonnances de l'ancien régime qui devraient être actualisées afin de faciliter la compréhension de la nouvelle génération entre autres commissaires d'Etat, UNTZA alors que le pays évolue dans le multisyndicalisme et à l'instar du Ministère de la Santé qui a adapté le terme Gouverneur de Région en celui de Gouverneur de Province, le Directeur de Région en Directeur de Province supprimé par ailleurs parmi les fonctions de la fonction publique dans

les provinces au même moment que les districts médicaux, dans le manuel de procédures de gestion des ressources humaines. Cette modification ou adaptation est une violation des lois, car elle s'est fait sans aucune modification desdites lois.

En Management, l'autorité ne peut pas se concevoir sans responsabilité c'est-à-dire sans sanction, qui peut être une pénalité ou une récompense, qui accompagne l'exercice du pouvoir. La responsabilité est un corolaire de l'autorité. Les unités opérationnelles sont dénudées et déplumées de toute responsabilité car tous les dossiers disciplinaires devraient nécessairement être transmis à l'autorité hiérarchique pour compétence et prise de décision ; ipso facto cela diminue l'autorité dans les entités opérationnelles sanitaires. Par surcroît, la paie du personnel étant bancarisé et dépendant du pouvoir Central, la sanction de retenue du Tiers de salaire est inapplicable et au niveau opérationnel et au niveau intermédiaire. Il est grand temps de pouvoir édicter des nouvelles lois qui donneraient de la responsabilité aux unités fonctionnelles du Ministère de la santé, et qui redresseraient le respect du travail à l'instar des lois régissant des entités privées concurrentes et performantes. Ce changement ne profiterait pas seulement au Ministère de la Santé mais serait également un bénéfice pour tous les secteurs de la Fonction Publique dans sa multi-pluralité.

Enfin les constats de cette étude démontrent à suffisance que les textes règlementaires relatifs à la discipline en usage dans la fonction publique ne sont pas adaptés au contexte politique actuel prônant la Démocratie en raison du fait que le modèle calqué sur la dictature, qui est caractérisé par la concentration à outrance du pouvoir par le pouvoir centrale, donnait le pouvoir syndical à un seul et unique syndicat, l'UNTZA, ainsi qu'au pouvoir central représenté par le niveau Intermédiaire et le niveau Central de la pyramide sanitaire. Un changement de lois en matière de discipline s'avère nécessaire et opportun en République Démocratique du Congo. Le législateur est appelé à revoir si pas toutes ces lois, peut-être les actualiser au contexte actuel. Une adaptabilité des sanctions devrait être faite afin d'octroyer un peu de pouvoir disciplinaire et de responsabilité au niveau opérationnel de la pyramide sanitaire. Penser à revisiter ces lois serait un atout à l'instar de la loi électorale qui est revisité chaque année dans notre pays.

En définitive, la gestion des ressources humaines en santé, en république Démocratique du Congo, est sujette d'abus en ce qui concerne le régime disciplinaire lorsque des sanctions de suspension ou autres sont appliquées à l'endroit des agents d'exécution par des autorités, qui ne sont pas investis, légalement, de ces pouvoirs et à un certain niveau de connaissance, cela peut consacrer l'impunité dans la gestion de la chose publique. La touche à tous ces aspects, nous en sommes conscients, ne concernera pas singulièrement le secteur de la santé car la portée de ces lois est généraliste à toute la fonction Publique qui comprend autant de ministères gérant les affaires de l'Etat. Cette étude met en lumière la nécessité de réviser les lois en matière de discipline dans la Fonction Publique en République Démocratique du Congo, afin d'octroyer un peu de pouvoir disciplinaire et de responsabilités au niveau opérationnel de la pyramide sanitaire. En donnant plus de responsabilités aux unités fonctionnelles du ministère de la santé, ce changement profiterait à

l'ensemble de la Fonction Publique et permettrait de promouvoir de nouveaux modèles d'organisation.

RECOMMANDATIONS

A l'issue de cette étude, nous recommandons ce qui suit :

1. Une revisitation de fond en comble du droit disciplinaire par le Pouvoir Législatif afin d'en combler les lacunes et les incohérences.
2. Renforcer le cadre réglementaire : mettre à jour et renforcer les textes règlementaires régissant la discipline au sein de la Fonction Publique, en tenant compte des spécificités du secteur de la santé.
3. Formation et sensibilisation : former et sensibiliser les acteurs du secteur de la santé sur les règles et procédures disciplinaires, afin de garantir une application uniforme et équitable des mesures disciplinaires.
4. Renforcement des capacités : renforcer les capacités des entités opérationnelles en santé pour qu'elles soient en mesure de prendre des mesures disciplinaires appropriées, en fournissant un soutien technique et en mettant à leur disposition les ressources nécessaires.
4. Mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation : mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation pour évaluer l'efficacité des mesures disciplinaires mises en place et apporter les ajustements nécessaires.
5. Promotion d'une culture de responsabilité : promouvoir une culture de responsabilité au sein du ministère de la santé publique, afin que chaque membre du personnel soit conscient de ses obligations et des conséquences de ses actes.

Limites

Cet article n'a pas suggéré des formulations de lois proprement dites, puisque cela est l'apanage du parlement détenant le pouvoir de légiférer en toute matière. Nous espérons être lus afin d'apporter cette critique scientifique auprès des organes compétents de notre pays.

RECONNAISSANCE

Nous tenons à exprimer notre sincère reconnaissance aux autorités académiques pour avoir permis la rédaction de cet article scientifique. Nous remercions également les auteurs pour leur contribution précieuse à la compréhension des lacunes dans les textes règlementaires de la République Démocratique du Congo en matière de discipline au sein du ministère de la santé publique. Leur analyse approfondie et leurs propositions constructives ouvrent la voie à des améliorations significatives dans le système de sanctions et de responsabilités au niveau opérationnel de la pyramide sanitaire.

CONFLIT D'INTERET

Les auteurs déclarent n'avoir aucun conflit d'intérêt en lien avec la publication de cet article. Aucun financement externe n'a été reçu pour mener cette étude. Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des autorités académiques ou du ministère de la santé publique de la République Démocratique du Congo.

REFERENCES

- Bottini, F. (2007). La juridictionnalisation du régime disciplinaire des agents publics. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5, 1179.
- Claude, G. (2020, janvier 16). *La démarche inductive pour les étudiants : Définition, méthodologie et exemple*. Scribbr. <https://www.scribbr.fr/methodologie/demarche-inductive/>
- Cnokaert, J. (s. d.). *Méthodologie et démarche inductive*—Recherche Google. Consulté 28 mars 2023, à l'adresse https://www.google.com/search?q=methodologie+et+demarche+inductive&source=lmns&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwixpK_U__39AhXukScCHeseA3UQ_AUoAHoECAEQAA
- Garant, P. (1972). Le droit disciplinaire de la fonction publique. *Relations industrielles/Industrial Relations*, 27(3), 454-496.
- Ghazo, E. (2017). *Les relations entre les actions disciplinaires et pénales à l'encontre du fonctionnaire civil en France et au Liban* [PhD Thesis]. Rennes 1.
- Fayol, Henry. « Administration ». *Dunod, Paris*, 1970.
- Loi N° 81-067 du 7 mai 1981 portant règlement d'administration relatif à la discipline. Disponible : <https://www.leganet.cd/0.81.067.07.05.1981.htm>, www.leganet.cd/legislation/Droit%20administratif/Agents/0.81.067.07.05.1981.htm
- Loi N° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Disponible : <https://www.leganet.cd/0.82.031.19.03.1982.htm>, www.leganet.cd/legislation/Droit%20administratif/Agents/0.82.031.19.03.1982.htm
- Loi N° 18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique, Kinshasa, Décembre 2018. Disponible : www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/109917/136538/F-759347609/COD-109917.pdf
- <https://www.mairie2000.asso.fr>
- Loi N° 18/035 du 13 décembre 2018 fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique, Kinshasa, Décembre 2018. Disponible :

www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/109917/136538/F-759347609/COD-109917.pdf

www.Larousse.fr/dictionnaires/francais/statu_quo/74539#definition

Manuel des Procédures de Gestion des Ressources Humaines de la Santé en République Démocratique du Congo, à l’usage des Gestionnaires des Ressources Humaines de la Santé, Direction des services généraux et Ressources Humaines, Février 2017

Statut du personnel de carrière des services publics de l’Etat et règlements d’administration du 15 août 2004. Disponible : [www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/40867/34612/F-2059079624/COD-40867%20\(consold\).pdf](http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/40867/34612/F-2059079624/COD-40867%20(consold).pdf)

Loi N°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l’Etat ; kinshasa, 3 août 2016. Disponible : www.leganet.cd/legislation/JO/2016/JOS.03.08.2016.pdf



©2023 by the Authors. This Article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)