

République du Congo  
*Unité \* Travail \* Progrès*



## **R A P P O R T**

**SUR L'AFFAIRE DES AGENTS DE L'ETAT  
NOUVELLEMENT RECRUTES DANS LA FONCTION  
PUBLIQUE ET DONT LES SALAIRES SONT SUSPENDUS  
OU NON MANDATES PAR LA DIRECTION GENERALE  
DU BUDGET**

**Le Médiateur de la République**

*Octobre 2007*

## I- INTRODUCTION

La mission de base du Médiateur de la République est de recevoir des réclamations des citoyens en cas de dysfonctionnement de l'Administration publique et tenter d'y apporter des solutions satisfaisantes pour tous.

C'est ainsi que, saisi en date du 07 mai 2007 par un collectif de deux cent trois (203) agents nouvellement recrutés dans la Fonction Publique qui réclament pour les uns, le rétablissement de leurs salaires suspendus ; pour les autres, la prise en charge par la Direction Générale du Budget (Direction de la Solde) ;

Le Médiateur de la République a instruit sur ordres de services n°s 363, 364 et 365 du 18 mars 2007, Messieurs NOMBO Jean et NGOUALA David, Assistants à la Division du Travail et de l'Administration de la Délégation Générale du Médiateur de la République, de mener une instruction de cette affaire.

Aussi, les Assistants du Médiateur de la République se sont rendus successivement au Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat (Cabinet du Ministre d'Etat), à la Direction Générale du Budget (Direction du Contrôle, chargée des Collectivités Locales et Etablissements Publics), et au Secrétariat Général du Gouvernement (Direction de la Diffusion) pour instruire l'affaire des agents nouvellement recrutés dans la Fonction Publique et dont les salaires ont été suspendus ou n'ont pas été mandatés par la Direction Générale du Budget (Direction de la Solde).

## II- DES FAITS

Des citoyens détenteurs des textes d'intégration (arrêtés ou décrets), publiés au journal officiel de la République du Congo et dont les copies ont été validées, certifiées et légalisées par les services du Secrétariat Général du Gouvernement ont été mis en stage d'imprégnation dans les différents Ministères, avant d'être finalement affectés dans les services utilisateurs où des certificats de prise de service leur ont été délivrés.

Sur la base des dossiers individuels introduits à la Direction Générale du Budget en vue de leur prise en charge par la Direction de la Solde, certains d'entre eux se sont vus attribués des numéros matricules qui leur ont permis de percevoir quelques mois de salaire, avant de se voir suspendre ledit salaire ; d'autres se sont vus refuser l'attribution des numéros matricules et ne peuvent donc pas percevoir le salaire.

La Direction Générale du Budget justifie cette mesure par le fait que ces textes d'intégration seraient des faux.

Ainsi, après des démarches infructueuses entreprises par les intéressés en direction des Ministères des Finances et de la Fonction Publique, ceux-ci ont saisi le Médiateur de la République par requête n° 60 du 07 mai 2007 en vue d'être rétablis dans leurs droits.

C'est dans le cadre de l'instruction de cette affaire qu'une mission a été prescrite par le Médiateur de la République aux Assistants NOMBO Jean et NGOUALA David, suivant ordres de service n°s 363, 364 et 365 du 18 mars 2007 suscités.

### III- DE L'INSTRUCTION DE L'AFFAIRE

Conformément aux ordres de service du Médiateur de la République, les Assistants après avoir rencontré les requérants et examiné les textes mis en cause, se sont rendus successivement au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, à la Direction Générale du Budget et au Secrétariat Général du Gouvernement.

- Au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, les Assistants du Médiateur de la République ont eu des entretiens le 22 mai 2007 avec Monsieur NDALA Jacques, ancien Conseiller à l'Emploi et à la Maîtrise des effectifs, puis avec Madame la Directrice de Cabinet du Ministre d'Etat.

Ils ont également eu un entretien le 24 août 2007 avec Monsieur MOUSSIENGO Gabriel, nouveau Conseiller à l'emploi et à la Maîtrise des effectifs.

- A la Direction Générale du Budget, les Assistants du Médiateur de la République se sont entretenus avec Monsieur MOUNDANI LIKIBI André, Directeur du Contrôle, chargé des Collectivités Locales et Etablissements Publics, les 23 mai, 22 août et 11 octobre 2007.
- Au Secrétariat Général du Gouvernement, les Assistants ont eu un entretien le 29 mai 2007 avec Monsieur GAMBOU Ange, chargé d'Etudes.

De ces entretiens on peut retenir les éléments suivants :

1- Le contentieux est né du fait que les services de la Direction Générale du Budget se sont rendus compte que l'incidence financière des intégrations opérées dépassait largement les crédits alloués pour ce chapitre au titre des années considérées par la loi des finances (Budgets de l'Etat exercices 2005 et 2006).

2- La Direction du contrôle, chargée des Collectivités locales et Etablissements Publics qui a mission de veiller au respect de l'équilibre entre l'incidence de l'effectif des agents à intégrer et les crédits alloués par la loi des finances, a procédé à un rapprochement comparatif entre les textes d'intégration publiés par le secrétariat Général du Gouvernement et les maquettes des projets de ces textes photocopiés par les services du Budget après l'apposition des visas.

3- Ce rapprochement a révélé une contradiction flagrante remarquable entre les textes publiés aux cours des années 2006 et 2007 et les maquettes de ces différents textes initiés par la Direction Générale de la Fonction Publique, photocopiées par les services du Budget. C'est le cas de l'arrêté n° 3721 du 2 mai 2006 qui compte 23 noms alors que sa maquette n'en comporte que 2 à savoir :

DIABANKANA Eliane Flore Elisabeth et NGANDZOUNOU EYENI Clarisse (cf. volet n° 1 du procès-verbal, page 8).

C'est aussi le cas de l'arrêté n° 9042 du 26 octobre 2006 dont l'effectif est le même que dans la maquette, mais 6 noms ont été substitués (cf. volet n° 3 du procès-verbal, page 5).

4- La contradiction entre les textes d'intégration publiés au cours des années 2006 et 2007 et les copies des maquettes détenues par les services du Budget a engendré ipso facto un doute sur l'authenticité de ces différents textes.

Fort de ce constat, il a été mis en place le 13 décembre 2006 par note de service n° 4133/MEFB/DGB/DCCLEP du Directeur Général du Budget, la commission mixte Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat et Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget en vue d'examiner le contentieux né de l'authenticité de certains textes de recrutement initiés en 2005 et 2006 et parus courant 2006 et 2007, revêtus de certaines anomalies liées à leur falsification.

La Commission mixte, appelée à fonctionner de manière permanente, a déjà produit un procès-verbal en trois (3) volets dont :

- \* Un premier volet en janvier 2007 relatif aux ajouts des noms ;
- \* Un deuxième volet en avril 2007 relatif aux ajouts, soustractions et substitutions des noms ;
- \* Un troisième volet en juin 2007 relatif aux ajouts et substitutions des noms.

Cette commission mixte réunit la délégation du Ministère de la Fonction Publique et la Réforme de l'Etat conduite par le Conseiller à l'emploi et à la maîtrise des effectifs et la délégation de la Direction Générale du Budget conduite par le Chef de service du Contrôle à la Direction du Contrôle, chargée des collectivités locales et Etablissements Publics.

Elle procède au rapprochement entre les maquettes détenues par le Budget et les matrices et les dossiers physiques détenus par la Fonction Publique.

Les résultats de la Commission mixte, consignés dans les trois volets du procès-verbal font état de quatre (4) cas de figure examinés ; notamment :

1- Les textes ayant fait l'objet d'ajouts de noms : il s'agit des textes dont les noms ajoutés, apparaissent dans certains textes publiés, mais ne figurent pas dans les maquettes détenues par les services du Budget. Vingt deux (22) textes ont été répertoriés par la Commission mixte, pour un effectif de 203 noms ajoutés dont :

- 163 noms ajoutés dans 17 textes (cf. volet n° 1) ;
- 28 noms ajoutés dans 3 textes (cf. volet n° 2) ;
- 12 noms ajoutés dans 2 textes (cf. volet n° 3)

2- Les textes ayant fait l'objet de soustraction de noms : il s'agit des textes dont certains noms figurant dans les maquettes n'existent pas dans les textes

publiés. Trente (30) textes ont été répertoriés, pour un effectif de 33 noms soustraits (cf. volet n° 2).

3- Les textes ayant fait l'objet de substitution de noms : il s'agit des textes dont certains noms figurant dans les maquettes ne réapparaissent plus dans les textes publiés et y ont été remplacés par d'autres noms. Dix huit (18) textes répertoriés, pour un effectif de 67 noms substitués dont :

- 1 nom substitué dans 1 texte (cf. volet n° 2) ;
- 66 noms substitués dans 17 textes (cf. volet n° 3) ;

4- Les textes ayant fait l'objet de corrections diverses : il s'agit des textes ayant subi au niveau du Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, après l'apposition des visas, des corrections diverses portant soit sur un nom mal écrit, soit sur une date de naissance mal transcrite ou sur la reformulation de certains articles. Vingt (20) textes ont été répertoriés dans ce cas de figure (cf. volet n° 2).

Ici, l'examen des textes incriminés permet de constater l'absence, au niveau de la deuxième page, du visa du Directeur Général de la Fonction Publique tout comme ceux des services du Budget et du Contrôle Financier. Lorsque ces visas existent, il apparaît qu'ils sont falsifiés selon le constat du Conseiller à l'Emploi et à la maîtrise des effectifs.

Pour la Commission mixte, les ajouts de noms recensés à ce jour sont le fait d'une bande organisée, qui procède aux faux et usage de faux en imitant les visas des services techniques du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, de même que la signature et le cachet de Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat.

Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur l'identité des auteurs de cette imitation ; sachant que ces textes sont normalement publiés après vérification d'usage par le secrétariat Général du Gouvernement qui est censé les recevoir officiellement du Cabinet du Ministère de la Fonction Publique, après signature du Ministre en charge de la Fonction Publique. Le même secrétariat Général du Gouvernement conserve les originaux desdits textes sur la base desquels il certifie et légalise les copies déposées par les agents concernés.

- Le secrétariat Général du Gouvernement dit ne pas voir d'inconvénients à publier les textes ne comportant pas les visas des services techniques dès lors que ces textes leur sont parvenus officiellement du Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et signés par l'autorité compétente. La signature de l'autorité compétente ayant, du point de vue du droit, la primauté sur le visa.
- Les services techniques du Budget soutiennent quant à eux que l'exigence des visas des services techniques du Budget et du Contrôle Financier est d'une grande importance puisqu'ils permettent aux services de contrôle de s'assurer de l'authenticité des textes publiés et de l'existence ou non des crédits disponibles alloués à cette charge.

Ainsi, en minimisant l'importance des visas, une porte a été ouverte à la fraude, engendrant ainsi le contentieux actuel.

- Les services de la Fonction Publique reconnaissent avoir procédé à la substitution des noms, en remplaçant par exemple les noms des candidats trop âgés figurant dans les textes de fonctionnaires par ceux des candidats de même qualification mais ayant l'âge requis au grade concerné.

Cependant, ils ont péché en ne prenant pas le soin de requérir les visas du Directeur Général de la Fonction Publique et des Services du Budget et du Contrôle Financier pour les pages corrigées. Par ce fait, les substitutions opérées n'ont pas obtenu le quitus des services du Budget et du Contrôle Financier pour n'avoir pas été consultés à cet effet.

Néanmoins, la vérification des dossiers physiques par la Commission Mixte a permis de constater que certains bénéficiaires des substitutions des noms n'ont pas de dossier physique disponible au fichier central de la Fonction Publique tandis que d'autres ont des dossiers complets.

Or, le principe cardinal d'un texte d'intégration pour la Direction Générale du Budget est le respect de l'incidence financière et de la conformité des dossiers. La non disponibilité des dossiers concernant certains noms substitués pose le problème de la conformité de ces substitutions.

La Commission Mixte suite à ces observations a proposé quelques mesures conservatoires en attendant la prise d'une décision définitive par les autorités compétentes. Il s'agit de :

1°/- Le mandatement des salaires des candidats dont les noms figurent tant dans les maquettes que dans les arrêtés publiés ;

2°/- La suspension ou la non attribution des salaires à ceux dont les noms ont été ajoutés ou substitués conformément aux trois volets du Procès-verbal ;

3°/- Rapporter les dispositions des textes falsifiés et prendre par procédure d'urgence, de nouveaux textes d'intégration en faveur des candidats réguliers de manière à éviter de demeurer dans le faux.

Actuellement, ces mesures conservatoires sont appliquées par la Direction Générale du Budget (Direction de la Solde), ce qui a conduit ledit collectif à saisir le Médiateur de la République.

#### IV- CONCLUSION :

Comme on peut le constater, cette affaire est extrêmement sensible, parce que ayant un caractère hautement social, dès lors qu'elle porte sur l'emploi des jeunes.

Elle nécessite donc un examen conséquent au niveau le plus élevé de la hiérarchie administrative afin de dissiper tout malentendu entre les services techniques des Finances et ceux de la Fonction Publique.

Elle dénote également d'un dysfonctionnement avéré entre tous les services techniques impliqués dans cette chaîne de recrutement à la Fonction Publique car comment en serait-il autrement, vu les dérapages constatés dans toute la procédure allant de la prise des textes par les services de la Fonction Publique, à la prise en charge du point de vue financier, par la solde en passant par le service de publication au Journal Officiel du Secrétariat Général du Gouvernement.

Cette affaire est aussi la preuve d'une mauvaise gestion administrative et financière que connaît notre pays avec toutes les fraudes et malversations diverses constatées ça et là dans notre Administration.

S'agissant de malversations, l'on constate dans notre administration, et ce à grande échelle, la circulation de faux documents et le faux et usage de faux devient le moyen privilégié pour obtenir des avantages de tout genre ici et là.

#### V- SUGGESTIONS

Au sujet de ce dossier relatif à l'affaire des agents de l'Etat nouvellement recrutés, Il serait souhaitable qu'il soit mis en place une commission interministérielle placée sous l'autorité du Premier Ministre, impliquant :

- Le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat ;
- Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget ;
- Le Secrétariat Général du Gouvernement ;
- Le Médiateur de la République dont la mission cardinale est d'humaniser les rapports entre l'Administration et les administrés et pour qui l'équité demeure le principe fondamental qui guide son action.

Cette commission interministérielle procédera à la vérification des informations produites par la Commission Mixte dans son procès-verbal, aux fins de la prise d'une décision définitive, après l'établissement des responsabilités de chacun dans ces malversations et fraudes intolérables.

Elle tentera aussi d'initier des mesures susceptibles de mettre fin à ce genre de comportement dans la mesure où depuis toujours dans ce type de situation, seules les victimes subissent la sanction tandis que les auteurs de ces différents actes n'on jamais été ni dénoncés ni punis.

Fait à Brazzaville, le 12/5/OCT 2007

Le Médiateur de la République



Hilaire MOUNTHAULT