



L'étude des critères matériel et organique relatifs au contrôle des finances publiques et de l'exécution du budget de l'État en République Démocratique du Congo. Bilan et perspectives

Paulin IBANDA KABAKA

Citer cette version :

P. IBANDA KABAKA, « L'étude des critères matériel et organique relatifs au contrôle des finances publiques et de l'exécution du budget de l'État en République Démocratique du Congo. Bilan et perspectives », in RDU, vol. 1, n° 1/2024, Décembre 2024, pp. 89-132.

Édition électronique URL : <https://rdu.cd/article.php?id=1>

DOI : 10.67016 ISSN 3005-7078 (numérique)

ISSN 3005-706X (imprimé)

Dépôt légal : ZR 3.02310-57531

Les articles sont diffusés sous licence :



Vol.1, n° 1/2024



L'ETUDE DES CRITERES MATERIEL ET ORGANIQUE RELATIFS AU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. BILAN ET PERSPECTIVES

Paulin IBANDA KABAKA

Professeur de Droit, Université Pédagogique Nationale

Résumé

L'article examine les aspects organiques et matériels du contrôle des finances publiques en RDC, en ciblant les ordonnateurs et les comptables publics. Le contrôle administratif est assuré par les autorités hiérarchiques, l'Inspection Générale des Finances et les contrôleurs budgétaires du ministère du Budget. Le contrôle politique, exercé par le Parlement, vise à garantir la transparence dans la gestion des fonds publics. Le contrôle juridictionnel, quant à lui, est confié à la Cour des Comptes, chargée de sanctionner les irrégularités. Malgré ces mécanismes, des insuffisances persistent, appelant à une amélioration des pratiques pour renforcer l'efficacité et la rigueur de ces contrôles.

Mots-clés : *Finances publiques, budget de l'État, contrôle administratif, contrôle politique, contrôle juridictionnel, ordonnateur, comptable public, principes budgétaires, procédure budgétaire, loi de finances, chaîne de la dépense, procédure de la dépense, responsabilité personnelle et pécuniaire, Parlement, Cour des comptes et Inspection générale des finances.*

Abstract

The article examines the organic and material aspects of public financial control in the DRC, focusing on authorising officers and public accountants. Administrative control is exercised by the hierarchical authorities, the Inspectorate General of Finance and the budget controllers of the Ministry of the Budget. Political control, exercised by Parliament, aims to guarantee transparency in the management of public funds. Judicial control, for its part, is entrusted to the Court of Auditors, which is responsible for sanctioning irregularities. Despite these mechanisms, shortcomings persist, calling for improved practices to enhance the effectiveness and rigour of these controls.

Keywords: *Public finance, State budget, administrative control, political control, judicial control, authorising officer, public accountant, budgetary principles, budgetary procedure, finance act, expenditure chain, expenditure procedure, personal and pecuniary liability, Parliament, Court of Auditors and Inspectorate General of Finance.*

Introduction

Le contrôle des finances publiques¹ et de l'exécution du budget² de l'État en République Démocratique du Congo, en sigle RDC, constitue un enjeu crucial pour la bonne gouvernance³ et le développement économique⁴ du pays. Outre qu'elle assure la protection des fonds publics contre les détournements et autres malversations financières⁵, la gestion rigoureuse et transparente des ressources publiques est indispensable pour garantir la confiance des citoyens, des partenaires internationaux et des investisseurs dans la gestion du gouvernement⁶. Dans ce contexte, il est essentiel d'analyser les mécanismes de contrôle existants, tant au niveau matériel qu'organique, afin de dresser un bilan de leur efficacité et d'envisager des perspectives d'amélioration.

Le cadre de contrôle des finances publiques en RDC repose sur des critères matériels et organiques bien définis. Les critères matériels concernent les procédures et les instruments utilisés pour vérifier la conformité des opérations financières aux normes et aux objectifs budgétaires. Les critères organiques, quant à eux, se rapportent aux institutions et aux acteurs impliqués dans le processus de contrôle, tels que les organes de vérification interne et externe, les acteurs administratifs, les juridictions financières et les autorités politiques. L'étude des aspects non juridictionnels et juridictionnels de ce contrôle révèle une complexité institutionnelle qui mérite une attention particulière. Les aspects non juridictionnels incluent les mécanismes de contrôle interne au sein des administrations publiques, les audits menés par des organismes spécialisés et les évaluations réalisées par les institutions de supervision telles que l'Inspection générale des finances (IGF). Ces contrôles sont conçus pour prévenir les irrégularités et garantir une gestion conforme des ressources publiques⁷. D'autre part, les aspects juridictionnels se concentrent sur le rôle des cours et tribunaux chargés de sanctionner les violations des règles financières. En RDC, la Cour des Comptes joue un rôle central dans ce dispositif, en assurant le contrôle juridictionnel de la gestion des finances publiques. Elle est habilitée à juger les comptes des comptables publics, à prononcer des sanctions et à formuler des recommandations pour améliorer la gestion financière.

Le contrôle des finances publiques est un concept essentiel dans la gestion des ressources financières de l'État, visant à garantir que les fonds publics sont utilisés de manière responsable, légale et efficace⁸. Ce contrôle s'exerce à plusieurs niveaux et implique différents acteurs et institutions, chacun ayant un rôle spécifique dans le processus de vérification et d'audit. Le contrôle des finances publiques repose sur l'idée que l'utilisation des ressources de l'État doit être encadrée par des règles précises et des mécanismes de vérification⁹, afin d'éviter les abus, les gaspillages, et de s'assurer que les objectifs fixés par les autorités publiques sont atteints. Il est également un moyen de garantir la transparence et la redevabilité dans la gestion des fonds publics.

¹ Par finances publiques, il faut entendre l'ensemble des ressources et des charges financières de l'État et de ses démembrements que sont les établissements publics, les entités administratives décentralisées et les personnes morales de droit privé poursuivant l'intérêt général financées par des fonds publics.

² Le budget de l'État est l'acte juridique de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'État pour une période d'une année. À ce titre, il est l'incarnation chiffrée de la loi des finances annuelle qui matérialise les aspects concrets de la politique économique, sociale, culturelle et politico-administrative du gouvernement. Pour savoir ce que compte faire un gouvernement pour un secteur d'activités, il faut aller le voir dans son budget.

³ J.-P. VACCHIA, « Les politiques de l'Union européenne et l'évolution du contrôle des finances publiques en France », in *Politiques et Management Public*, 1997, vol. 15, no 3, pp. 25-56.

⁴ D. Y. EFANGON, *Le contrôle juridictionnel des finances publiques en Afrique. Regards croisés sur la CEMAC et l'UEMOA*, Paris, L'Harmattan, 2022, p.20.

⁵ Cf. I. SAMAKE, « Analyse du système de contrôle des finances publiques au Mali », in *Revue Française d'Economie et de Gestion*, 2023, vol. 4, no 6.

⁶ J.-P. VACCHIA, Loc. cit.

⁷ Voy. P. BEZES, F. DESCAMPS et al. (ed.). *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II: Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013.

⁸ Cf. B. DEMBA BA, *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA: étude de cas du Sénégal*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux et Université Cheikh Anta Diop (Dakar).

⁹ P. CARCELLE et G. MAS, « Le contrôle de l'État sur les finances publiques », in *La Revue administrative*, 1953, vol. 6, no 35, pp. 473-486.

Le contrôle des finances publiques commence par l'approbation du budget par le pouvoir législatif, généralement le parlement. Ce budget, qui est une prévision des recettes et des dépenses pour une période donnée, est élaboré par le gouvernement, puis soumis à l'examen et à l'approbation des représentants du peuple¹⁰. Ce processus permet de s'assurer que les priorités budgétaires sont en adéquation avec les politiques publiques définies et que les ressources disponibles sont allouées de manière optimale¹¹. Une fois le budget approuvé, son exécution fait l'objet d'un suivi rigoureux¹². Ce suivi est assuré à plusieurs niveaux, tant au sein de l'administration publique qu'à l'extérieur. Au niveau administratif, des services de contrôle interne sont chargés de vérifier que les dépenses sont effectuées conformément aux autorisations budgétaires et que les règles comptables sont respectées. Ce contrôle interne est complété par des audits internes réguliers qui permettent d'identifier d'éventuelles irrégularités ou inefficacités dans la gestion des ressources. Parallèlement au contrôle administratif, il existe un contrôle juridictionnel exercé par des institutions indépendantes, comme la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes en France¹³. Ces institutions ont pour mission de vérifier la régularité des comptes publics, d'évaluer la performance des politiques publiques et de sanctionner les manquements éventuels. Elles rendent compte de leurs travaux au parlement et au public, ce qui renforce la transparence et la confiance dans la gestion des finances publiques. Le contrôle des finances publiques implique également un contrôle parlementaire permanent. Les commissions des finances des assemblées législatives jouent un rôle clé dans le suivi de l'exécution du budget, en auditionnant les ministres, en examinant les rapports d'exécution budgétaire et en proposant des ajustements si nécessaire. Ce contrôle parlementaire est un élément fondamental de la démocratie, car il assure que le gouvernement rend compte de sa gestion financière devant les représentants élus.

Enfin, le contrôle des finances publiques inclut une dimension citoyenne¹⁴, de plus en plus présente avec le développement des technologies de l'information. La transparence budgétaire permet aux citoyens d'accéder aux informations financières de l'État et de participer activement à la surveillance de l'utilisation des fonds publics. Cette participation citoyenne peut prendre différentes formes, comme les consultations publiques sur le budget ou les mécanismes de budget participatif, où les citoyens peuvent proposer et voter sur des projets à financer. En somme, le contrôle des finances publiques est un ensemble complexe de procédures, d'institutions et de mécanismes qui visent à assurer une gestion rigoureuse, transparente et démocratique des ressources financières de l'État. Il s'inscrit dans une démarche de bonne gouvernance, où la responsabilité et la reddition de comptes sont des principes clés pour garantir l'efficacité et l'équité dans l'utilisation des fonds publics. Malgré les progrès réalisés, le système de contrôle des finances publiques en RDC fait face à plusieurs défis. La corruption, les capacités institutionnelles limitées, et le manque de coordination entre les différents organes de contrôle entravent l'efficacité des mécanismes en place¹⁵. Par ailleurs, la nécessité de renforcer l'indépendance des institutions de contrôle et d'améliorer la transparence des procédures reste une priorité pour assurer une gestion plus efficace et responsable des ressources publiques.

Cet article se propose de dresser un bilan exhaustif des critères matériel et organique relatifs au contrôle des finances publiques et de l'exécution du budget de l'État en RDC. Nous examinerons les performances des mécanismes non juridictionnels et juridictionnels, en identifiant leurs forces et leurs faiblesses. Enfin, nous esquisserons des perspectives pour améliorer le cadre de contrôle, afin de mieux répondre aux défis contemporains de la gouvernance financière et de promouvoir un développement économique durable en RDC.

I. Un contrôle non juridictionnel des finances publiques à plusieurs facettes

¹⁰ J. ROSSARD, « La prévision en matière budgétaire », in *La Revue administrative*, 1953, vol. 6, no 31, pp. 75-80.

¹¹ BELLO SAKINATOU, « Le Système de Contrôle de la Gestion des Finances Publiques au Bénin », in *KAS African Law Study Library*, 2020, vol. 6, no 4, pp. 439-449.

¹² Voy. M. BASLÉ, *Le budget de l'État*, Paris, La Découverte, 2019.

¹³ P. HAYEZ, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », in *Revue française d'administration publique*, 2015, no 3, pp. 707-711.

¹⁴ G. ORSONI, « Citoyenneté et finances publiques. Regards comparés », in *Revue française d'administration publique*, 2022, no 2, pp. 475-489.

¹⁵ M. LE CLAINCHE, « La formation des fonctionnaires aux finances publiques : quelles évolutions ? », in *Revue française d'administration publique*, 2022, no 2, pp. 445-455.

Le contrôle de l'exécution du budget est qualifié de non juridictionnel dès lors qu'il ne donne pas lieu à l'établissement d'un jugement. Il s'agit de tous ces contrôles qui sont effectués par les institutions administratives ou politiques de type parlementaire en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par les dispositions légales et réglementaires¹⁶. De ce fait, ce contrôle non juridictionnel est opéré soit par l'Administration elle-même en recourant à des fonctionnaires spécialisés, soit par le Parlement dans le cadre du contrôle politique en sa qualité d'autorité budgétaire.

1.1 Quelques notions à définir ou expliquer

Les principes budgétaires sont des règles fondamentales qui régissent la préparation, la présentation et l'exécution des budgets publics¹⁷. Ils visent à assurer la transparence, la clarté et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Chaque principe a ses exceptions qui permettent de répondre à des besoins spécifiques de la gestion budgétaire. Voici un résumé détaillé des principaux principes budgétaires et leurs exceptions.

1.1.1. Le principe d'unité budgétaire

Le principe d'unité budgétaire stipule que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État doivent être regroupées dans un document unique¹⁸, le budget général. Ce principe vise à offrir une vue d'ensemble claire des finances publiques, facilitant ainsi le contrôle parlementaire et la compréhension des citoyens. Une exception à ce principe est l'existence des budgets annexes et des comptes spéciaux¹⁹. Par exemple, certains secteurs comme les télécommunications ou les infrastructures peuvent disposer de budgets annexes qui leur sont propres, distincts du budget général. Ces budgets spécifiques permettent de gérer des activités qui ont une autonomie financière et dont les opérations ne sont pas totalement intégrées au budget de l'État. En France, le budget annexe des Monnaies et Médailles, qui finance des activités liées à la production de monnaies, est séparé du budget général pour une gestion spécifique.

1.1.2. Le principe d'annualité

Le principe d'annualité signifie que le budget est voté pour une période d'un an, correspondant à l'exercice budgétaire²⁰. Ce principe assure un contrôle régulier sur les dépenses et les recettes de l'État, en obligeant le gouvernement à obtenir chaque année l'approbation parlementaire pour ses plans financiers. Cependant, les crédits pluriannuels constituent une exception à ce principe. Dans certains cas, des projets d'envergure nécessitant plusieurs années pour être réalisés, comme les grands projets d'infrastructure²¹, peuvent faire l'objet de crédits de paiement qui s'étendent au-delà de l'exercice budgétaire. De plus, les autorisations d'engagement permettent de contracter des engagements financiers sur plusieurs années, même si les paiements effectifs sont effectués sur un ou plusieurs exercices. La construction d'un réseau de transport en commun peut nécessiter un financement pluriannuel, avec des engagements budgétaires s'étalant sur plusieurs années. Il convient de relever que, selon Boudet (2015)²², la pluriannualité budgétaire ne remet pas en cause l'application du principe d'annualité budgétaire car ces deux notions ne se situent pas sur le même plan. C'est une orientation qui impose uniquement une vision à moyen et long terme de la gestion publique. Par ailleurs, en cas de changement de majorité parlementaire en cours de l'année ou en cas de survenance d'un événement imprévisible majeur comme le COVID-19, le budget initial²³ ne sera pas mené jusqu'au bout et il va

¹⁶ BELLO SAKINATOU, Loc. cit.

¹⁷ R. MUZELLEC, « De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales », in *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, no 3, pp. 3-37.

¹⁸ E. DEVAUX, *Finances publiques*, Paris, Ed. Bréal, 2002, p.98.

¹⁹ J.-C. MARTINEZ et P. DI MALTA, *Droit budgétaire : budget de l'État, budgets locaux, budget de la Sécurité Sociale et budget européen*, 3^e éd., Paris, 1998, Ed. Litec, p.496.

²⁰ E. DEVAUX, *Op.cit.*, p.90.

²¹ E. MOYSAN, *Les indispensables des finances publiques*, Paris, Ellipses, 2017, p.37.

²² J.-F. BOUDET, *Fiches de finances publiques*, 2^e éd., Paris, Ellipses, 2015, p.144.

²³ Il convient de signaler qu'il y a trois types des lois de finances : la loi de finances initiale qui porte le budget initial et qui ouvre l'exercice budgétaire. En cas de changement de gouvernement ou de survenance d'un événement majeur qui bouleverse

falloir mettre en place un budget rectificatif qu'on appelle aussi un collectif budgétaire en vue de prendre en compte la nouvelle donne financière dictée par ce changement ou cet événement.

1.1.3. Le principe d'universalité

Le principe d'universalité impose que toutes les recettes et toutes les dépenses soient inscrites dans le budget sans aucune compensation entre elles²⁴. C'est ce qu'on appelle la règle de non-compensation. Cela signifie qu'il ne doit pas y avoir de déduction des recettes par rapport aux dépenses correspondantes ; chaque montant doit être présenté en brut, assurant ainsi une transparence totale. Les fonds de concours et la règle du produit affecté constituent des exceptions à ce principe. Les fonds de concours permettent à des recettes spécifiques d'être directement affectées à certaines dépenses. Par exemple, des dons ou des subventions reçus par l'État pour une cause précise peuvent être affectés directement à cette cause, sans passer par le budget général. En France, les fonds de concours issus de donations privées pour la restauration d'un monument historique peuvent être utilisés directement pour cette restauration, dérogeant ainsi au principe d'universalité.

1.1.4. Le principe du montant brut

Le principe du montant brut est étroitement lié à l'universalité et stipule que les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget pour leur montant total, sans compensation entre elles²⁵. Cela assure que chaque élément financier est présenté dans son intégralité, permettant une vision claire des flux financiers de l'État. Les exceptions à ce principe sont similaires à celles du principe d'universalité, notamment l'existence de comptes spéciaux où certaines recettes sont directement affectées à des dépenses spécifiques. Ces comptes permettent de contourner l'obligation de présenter les montants en brut pour certaines opérations. Un fonds spécial dédié à la reconstruction après une catastrophe naturelle, financé par des recettes spécifiques, pourrait être géré hors du cadre du montant brut pour répondre efficacement aux besoins urgents.

1.1.5. Le principe de spécialité

Le principe de spécialité budgétaire exige que les crédits budgétaires soient détaillés de manière précise par nature de dépense (par exemple, personnel, équipement) ou par destination (par exemple, éducation, santé). Cela limite l'utilisation des fonds à des objectifs spécifiques et empêche leur redéploiement à d'autres fins sans l'approbation du parlement²⁶. Les virements de crédits, les transferts de crédits, et les décrets d'avance constituent des exceptions. Ces mécanismes permettent de réaffecter des crédits d'un poste budgétaire à un autre en cours d'exercice, souvent pour répondre à des besoins imprévus ou urgents, mais ces réallocations nécessitent généralement une autorisation gouvernementale ou parlementaire. En cas de catastrophe naturelle, les crédits initialement affectés à d'autres secteurs peuvent être réalloués d'urgence pour financer les secours, en utilisant un décret d'avance. Selon Martinez et Di Malta (1998), « *c'est aussi un impératif de gestion qui a fait émerger le principe de spécialité des crédits, quatrième règle d'or du droit budgétaire classique* »²⁷.

1.1.6. Le principe de sincérité

Le principe de sincérité exige que le budget soit établi de manière honnête, avec des prévisions de recettes et de dépenses réalistes et fondées sur des données fiables²⁸. Ce principe vise à éviter la présentation de budgets irréalistes ou manipulés pour des motifs politiques²⁹. En pratique, l'exception à ce principe peut découler de l'incertitude économique, où les prévisions budgétaires sont fondées sur

les priorités budgétaires, une loi de finances rectificative est nécessaire en vue de mettre en place un budget rectificatif. Enfin, avant de débattre du budget de l'année à venir, le gouvernement doit faire voter en mai et plus tard avant la fin de la session parlementaire de mars, soit le 15 juin, la loi de règlement et de reddition des comptes qui permet aux parlementaires de connaître de l'effectivité des recettes et des dépenses que le gouvernement a réalisées au cours de l'exercice budgétaire précédent.

²⁴ E. DEVAUX, *Op.cit.*, p.105.

²⁵ J.-C. MARTINEZ et P. DI MALTA, *Op.cit.*, p.546.

²⁶ J. CATHELIN, *Finances publiques : politique budgétaire et droit financier*, Paris, ED . LGDJ, 1976, p.151.

²⁷ J.-C. MARTINEZ et P. DI MALTA, *Op.cit.*, p. 248.

²⁸ E. OLIVA, « Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques ? », in *Revue française d'administration publique*, 2022, no 2, pp. 457-473.

²⁹ L. PANCRAZI, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012, p.32.

des hypothèses économiques susceptibles de changer. Si l'économie connaît des fluctuations imprévues, le budget initialement sincère peut se révéler irréaliste, nécessitant des ajustements en cours d'année. En période de crise économique, un budget peut avoir été établi avec des prévisions de croissance optimistes qui se révèlent inexactes, obligeant à une révision budgétaire en cours d'exercice.

Il convient de relever que ce principe budgétaire forme un cadre rigoureux pour la gestion des finances publiques, visant à garantir la transparence, la responsabilité et l'efficacité. Toutefois, les exceptions existent pour permettre une certaine flexibilité dans la gestion budgétaire, assurant ainsi que l'État puisse répondre de manière adéquate aux besoins changeants et aux imprévus.

1.1.7. La séparation de l'ordonnateur et du comptable public: énoncé du principe, intérêt et enjeux

La séparation de l'ordonnateur et du comptable public est un principe fondamental de la gestion des finances publiques, visant à garantir la rigueur et la transparence dans l'exécution budgétaire³⁰. Ce principe repose sur la distinction claire entre deux fonctions essentielles dans le processus financier de l'État : l'ordonnateur et le comptable public. Chacune de ces fonctions joue un rôle distinct mais complémentaire, contribuant à une gestion publique efficace et transparente³¹. Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public stipule que les responsabilités liées à l'engagement et à la liquidation des dépenses publiques (les fonctions d'ordonnateur)³² doivent être distinctes de celles relatives à la réception, la gestion et le paiement des fonds (les fonctions de comptable public). En d'autres termes, l'ordonnateur est responsable de la décision d'engager des dépenses et d'autoriser des paiements, tandis que le comptable public est chargé de la gestion effective des fonds et du contrôle de leur utilisation.

Cette séparation vise à éviter les conflits d'intérêts et les abus de pouvoir en garantissant que les fonctions de gestion et de contrôle des finances publiques sont exercées par des personnes distinctes, chacune ayant des responsabilités spécifiques et complémentaires³³. L'ordonnateur ne doit pas manipuler directement les fonds, et le comptable public ne doit pas prendre des décisions sur les engagements financiers. Cette séparation est souvent formalisée dans les textes législatifs et réglementaires, avec des rôles et des responsabilités clairement définis pour chaque fonction.

La séparation des fonctions réduit les risques de fraude et de corruption en établissant des contrôles internes rigoureux. En veillant à ce que les mêmes personnes ne puissent pas à la fois autoriser et exécuter les paiements, le système minimise les opportunités de manipulation et de détournement de fonds. Ce principe favorise une meilleure surveillance et un contrôle plus strict des dépenses publiques. En ayant des rôles distincts, chaque fonction peut se concentrer sur ses propres responsabilités³⁴ : l'ordonnateur se focalise sur la conformité des engagements aux objectifs budgétaires, tandis que le comptable public assure la régularité et l'exactitude des opérations financières. En séparant les responsabilités, le principe facilite l'attribution claire de responsabilités en cas d'erreur ou de litige. Chaque fonction peut être évaluée sur la base de critères spécifiques et son action peut être vérifiée indépendamment de l'autre. La séparation des fonctions encourage l'adoption de pratiques financières rigoureuses et professionnelles. Les ordonnateurs et les comptables publics sont ainsi incités à respecter les règles et procédures établies, contribuant à une gestion plus disciplinée des finances publiques.

Rappelons que la séparation de l'ordonnateur et du comptable public est un principe clé pour garantir une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques. En clarifiant les rôles et responsabilités de chaque fonction, ce principe contribue à prévenir les abus, à renforcer le contrôle et à améliorer la gestion financière globale. Cependant, il implique également des défis en termes d'efficacité administrative et de mise en œuvre, nécessitant une attention continue pour assurer une application efficace et équilibrée.

³⁰ S. DAMAREY, « Le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », in *Gestion et finances publiques*, 2019, no 5, pp. 76-82.

³¹ B. ADANS, « Ordonnateurs et comptables publics: en finir avec vingt ans de faux-semblants. », in *Gestion et finances publiques*, 2024, vol. 104, no 3, pp. 44-47.

³² Cf. S. THÉBAULT, *L'ordonnateur en droit public financier*, Thèse de doctorat, Paris 1, 2007.

³³ M. PAUL, *Les finances de l'État : budget, comptabilité*, Paris, Economica, 1981, p.572.

³⁴ M. PRIVAT, « Le point de vue de l'ordonnateur », in *Gestion et finances publiques*, 2023, no 1, pp. 62-69.

1.1.8. Le principe de l'unicité de compte du comptable public et l'obligation de dépôt des fonds sur le compte du trésor public

Le principe de l'unicité de compte du comptable public et l'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor public sont des règles essentielles qui régissent la gestion des finances publiques³⁵. Ces principes visent à centraliser et à sécuriser la gestion des fonds publics, garantissant ainsi une meilleure transparence et un contrôle rigoureux des ressources de l'État. Voici un exposé détaillé de ces principes, leur importance et les enjeux associés.

1.1.8.1. Le principe de l'unicité de compte du comptable public

Le principe de l'unicité de compte, que certains qualifient de principe de l'unité de caisse, du comptable public stipule que chaque comptable public doit maintenir un compte unique pour les opérations financières de l'État qu'il gère³⁶. Ce compte unique est généralement un compte centralisé qui regroupe l'ensemble des fonds publics sous sa responsabilité. Ce principe assure que toutes les transactions financières sont effectuées à partir d'un seul et même compte, ce qui simplifie la gestion et le suivi des finances publiques.

La centralisation des fonds dans un compte unique permet de regrouper toutes les opérations financières de l'État, facilitant ainsi la gestion et le suivi des ressources publiques. Cette centralisation contribue à une meilleure visibilité sur les mouvements financiers et renforce la capacité de l'État à gérer ses liquidités de manière efficace. Un compte unique permet une supervision et un contrôle plus rigoureux des opérations financières. En centralisant les transactions, les risques de fraudes et de détournements sont réduits, et la transparence financière est améliorée. Les auditeurs et les contrôleurs peuvent plus facilement vérifier les opérations et s'assurer de leur conformité avec les règles budgétaires. La gestion des finances publiques est simplifiée par le principe de l'unicité de compte. Il évite les complications liées à la gestion de multiples comptes dispersés, permettant ainsi une meilleure coordination entre les différentes administrations et services financiers.

1.1.8.2. L'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor public

L'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor public impose que tous les fonds perçus par les administrations publiques doivent être déposés dans le compte central du Trésor³⁷. Ce compte, généralement géré par la banque centrale ou une autre institution financière désignée, est le seul compte officiel où les recettes publiques doivent être versées. Cette obligation vise à garantir que toutes les ressources publiques sont centralisées et disponibles pour les besoins de l'État. En exigeant que tous les fonds soient déposés sur le compte du Trésor public, ce principe assure que les recettes de l'État sont sécurisées et protégées contre les risques de détournement ou de mauvaise gestion. Cela renforce la confiance des citoyens et des partenaires internationaux dans la gestion des finances publiques.

Le dépôt des fonds sur un compte centralisé permet une meilleure transparence et un suivi plus rigoureux des recettes publiques. Les mouvements de fonds peuvent être facilement tracés, et les responsables financiers peuvent surveiller les flux de trésorerie et s'assurer que les fonds sont utilisés conformément aux objectifs budgétaires. La centralisation des fonds sur le compte du Trésor public facilite la gestion des liquidités de l'État³⁸. Cela permet de mieux planifier et coordonner les dépenses publiques en fonction des disponibilités financières, optimisant ainsi la gestion de la trésorerie.

Il convient de noter que le principe de l'unicité de compte du comptable public et l'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor public sont des éléments clés de la gestion des finances publiques. Ils permettent de centraliser et de sécuriser les fonds publics, de renforcer le contrôle et la transparence, et d'optimiser la gestion des liquidités. Toutefois, ces principes doivent être mis en œuvre avec soin pour éviter les défis administratifs et garantir une gestion efficace et réactive des ressources publiques.

³⁵ E. DEVAUX, *Op.cit.*, p.242.

³⁶ J.-B. TOULOUSE et al., *Finances publiques et politiques publiques*, Paris, Economica, 1987, p.285.

³⁷ N. DANTONEL-COR, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Ed. Bréal, 2007, p.221.

³⁸ X. CABANNES, « La libre circulation des fonds et l'obligation de dépôt: un antagonisme non résolu », in *Banque & Droit*, 1999, no 64, pp. 30-33.

1.1.9. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est un principe fondamental du droit financier et budgétaire. Il stipule que les comptables publics, en charge de la gestion des fonds et des opérations financières de l'État, peuvent être tenus personnellement et financièrement responsables des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions³⁹. Cette responsabilité vise à garantir la rigueur et la probité dans la gestion des deniers publics, en imposant aux comptables une vigilance accrue et un respect strict des règles en vigueur. Le comptable public est un agent chargé de la gestion des recettes et des dépenses publiques. Ses missions incluent la collecte des recettes, le paiement des dépenses, la conservation des fonds publics et la tenue des comptes. Contrairement à l'ordonnateur, qui décide de l'engagement des dépenses, le comptable public est responsable de leur exécution, ce qui implique une vérification préalable de la régularité des opérations. Cette distinction entre ordonnateur et comptable est essentielle, car elle structure la séparation des pouvoirs en matière de gestion financière.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics découle du fait qu'ils exercent des fonctions sensibles, où les erreurs ou les manquements peuvent avoir des conséquences graves pour les finances publiques⁴⁰. Cette responsabilité signifie que le comptable public doit répondre sur ses biens personnels des pertes financières subies par l'État en raison d'irrégularités dans la gestion des fonds publics. Elle s'applique dans plusieurs situations : des paiements irréguliers ou injustifiés, des erreurs dans la comptabilité, la non-réalisation des recettes dues, ou encore la perte de fonds ou de valeurs appartenant à l'État.

Cette responsabilité est caractérisée par son caractère strict et objectif. Contrairement à d'autres formes de responsabilité, elle ne nécessite pas de prouver une faute intentionnelle ou une négligence grave. Il suffit qu'une irrégularité soit constatée pour que le comptable puisse être tenu personnellement responsable. Cela signifie que même en l'absence d'intention de nuire ou de bénéfice personnel, le comptable peut être sanctionné financièrement si une faute de gestion est relevée. Le comptable public, lorsqu'il est mis en cause, peut être amené à rembourser sur ses propres deniers les sommes correspondant au préjudice subi par l'État. Cette responsabilité est donc potentiellement lourde de conséquences, car elle peut engager le patrimoine personnel du comptable⁴¹. Toutefois, il existe des mécanismes de protection et de recours pour les comptables publics. Ceux-ci peuvent, par exemple, demander la remise gracieuse de leur dette en prouvant leur bonne foi ou en invoquant des circonstances atténuantes. Cette procédure permet de réduire ou d'annuler la sanction pécuniaire, notamment lorsque le préjudice est considéré comme minime ou lorsque l'erreur résulte de contraintes extérieures au comptable.

En outre, la responsabilité des comptables publics est encadrée par des procédures strictes. En cas d'irrégularité, le comptable est d'abord invité à s'expliquer et à justifier les opérations en cause. Si ses explications sont jugées insuffisantes, il peut être soumis à un jugement de la Cour des comptes⁴², qui est l'organe compétent pour statuer sur les affaires de responsabilité financière des comptables publics. La Cour des comptes peut prononcer une condamnation en mettant le comptable en débet, fixer le montant du préjudice à rembourser, ou, au contraire, décharger le comptable de toute responsabilité si elle estime que les conditions de sa responsabilité ne sont pas réunies en lui décernant un quitus. Enfin, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics joue un rôle dissuasif important. Elle incite les comptables à exercer leurs fonctions avec un haut degré de rigueur et de vigilance, en suivant scrupuleusement les procédures légales et réglementaires. Cette responsabilité est aussi un gage de transparence et de bonne gestion des finances publiques, car elle renforce le contrôle et la sécurité des opérations financières au sein de l'administration publique.

³⁹ J.-L. GIRARDI, « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », in *Gestion et finances publiques*, 2017, no 2, pp. 89-96.

⁴⁰ T. RAKOTONDRAHASO FANEYA, « L'existence d'un préjudice financier imputable à un manquement du comptable public, condition de mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire », in *Droit administratif*, 2015, no 12, pp. 41-44.

⁴¹ S. THÉBAULT, « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? De la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire au "projet de loi Séguin" », in *Revue française de finances publiques*, 2010, no 112, pp. 275-296.

⁴² D. Y. EFANGON, *Le contrôle juridictionnel des finances publiques en Afrique. Regards croisés sur la CEMAC et l'UEMOA*, Paris, L'Harmattan, 2022, pp.25-28.

1.1.10. La gestion de fait et la faute de gestion en matière de gestion budgétaire en RDC

En République Démocratique du Congo (RDC), la gestion budgétaire est régie par des principes rigoureux destinés à assurer une utilisation appropriée des fonds publics. Deux concepts essentiels dans ce domaine sont la gestion de fait et la faute de gestion. Ces concepts visent à prévenir et sanctionner les pratiques financières irrégulières qui pourraient compromettre l'intégrité des finances publiques.

1.1.10.1. La gestion de fait

La gestion de fait désigne la situation où une personne non habilitée à manipuler des fonds publics, agit comme si elle avait la qualité de comptable public en procédant à des opérations financières ou en manipulant des fonds de manière non autorisée⁴³. Cela inclut toute situation où des personnes non mandatées réalisent des actes relevant normalement de la compétence des comptables publics, comme la perception de recettes publiques ou le paiement de dépenses. La gestion de fait est strictement interdite en raison des risques de fraude, de mauvaise gestion, et de détournement de fonds qu'elle engendre. Elle est considérée comme une usurpation des fonctions du comptable public et est sévèrement sanctionnée. En RDC, la personne reconnue coupable de gestion de fait peut être tenue responsable sur ses biens personnels, tout comme un comptable public. Elle peut être obligée de restituer les fonds qu'elle a gérés illégalement et peut également faire face à des sanctions disciplinaires ou pénales. Les instances de contrôle, comme la Cour des comptes, jouent un rôle crucial dans la détection et la sanction de la gestion de fait⁴⁴. Ces organes examinent les comptes publics et s'assurent que seules les personnes dûment autorisées et ayant qualité de comptable public exercent les fonctions financières attribuées par la loi.

1.1.10.2. La faute de gestion

La faute de gestion, quant à elle, se réfère à des erreurs, négligences ou irrégularités commises par des gestionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions⁴⁵. Elle se manifeste lorsque les responsables de la gestion des fonds publics, tels que les ordonnateurs, les comptables ou autres agents publics, ne respectent pas les règles de gestion budgétaire, causant ainsi un préjudice à l'État. En matière budgétaire, une faute de gestion peut résulter de plusieurs situations, telles que l'octroi de dépenses non conformes aux crédits budgétaires, le non-respect des procédures de passation des marchés publics, la mauvaise affectation des ressources, ou encore la négligence dans la surveillance des fonds publics. La faute de gestion peut également inclure des actes comme l'acceptation de recettes irrégulières, la mauvaise tenue des comptes, ou l'inexécution des obligations contractuelles de l'État. Les conséquences d'une faute de gestion peuvent être graves, allant de sanctions administratives à des responsabilités pécuniaires. La Cour des comptes est souvent appelée à examiner les cas de faute de gestion pour déterminer la responsabilité des agents publics concernés. En cas de faute grave, la personne responsable peut être condamnée à rembourser les pertes financières occasionnées ou à faire face à d'autres sanctions prévues par la loi.

En ce qui concerne l'importance de ces deux concepts, elle est cruciale pour maintenir l'intégrité et la transparence de la gestion des finances publiques en RDC⁴⁶. La lutte contre la gestion de fait et la faute de gestion vise à assurer que les fonds publics sont utilisés de manière responsable, conformément aux lois et réglementations en vigueur. Elle est également essentielle pour protéger l'État contre les pertes financières et pour renforcer la confiance du public dans la gestion des finances publiques. Les mécanismes de contrôle et de sanction en matière de gestion de fait et de faute de gestion sont donc essentiels pour garantir que les fonds publics sont gérés de manière rigoureuse et conforme aux principes budgétaires. Ces mécanismes permettent également de responsabiliser les gestionnaires publics, en s'assurant qu'ils agissent dans l'intérêt de l'État et non à des fins personnelles ou illégales.

⁴³ E. QUINART, « Que faire de la gestion de fait ? », in *Gestion et finances publiques*, 2022, no 2, pp. 43-49.

⁴⁴ M. YAHIA DENIDENI, « La répression de la gestion de fait et la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières », in *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, vol. 4, p.9.

⁴⁵ M.C. STECKEL-ASSOUERE, *Les finances publiques en schémas*, Paris, Ellipses, 2024, p.103.

⁴⁶ Lire à ce propos J.B. KAOMBA MUTUMBA, *La gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2021, p.11.

1.1.11. Le cadre juridique et réglementaire relatif au contrôle des finances publiques en RDC : Constitution de 2006, loi des finances de 2011 et décret portant règlement général sur la comptabilité publique de 2013

Le cadre juridique et réglementaire relatif au contrôle des finances publiques en République Démocratique du Congo (RDC) repose sur plusieurs textes fondamentaux, notamment la Constitution de 2006 révisée, la Loi des finances de 2011, et le Décret portant règlement général sur la comptabilité publique de 2013. Ces textes établissent les principes, les procédures, et les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques, garantissant ainsi la transparence, la responsabilité et l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques.

1.1.11.1. La Constitution de 2006 révisée

Adoptée en 2006, et révisée en 2011, la Constitution de la RDC est la pierre angulaire du cadre juridique du pays⁴⁷. Elle établit les grands principes relatifs à la gestion des finances publiques, en assurant la séparation des pouvoirs entre les institutions étatiques et en définissant les rôles et responsabilités de chacune d'elles en matière budgétaire et financière. La Constitution confère notamment au Parlement le pouvoir de voter le budget, assurant ainsi un contrôle démocratique sur l'affectation et l'utilisation des ressources publiques. Elle stipule également que le budget de l'État doit être préparé par le gouvernement et soumis à l'approbation du Parlement, ce qui garantit que les dépenses publiques sont alignées avec les priorités nationales et les besoins des citoyens. En outre, la Constitution de 2006 prévoit la création de la Cour des comptes, une institution clé pour le contrôle externe des finances publiques. La Cour des comptes a pour mission de vérifier la régularité des comptes publics, d'évaluer la gestion financière des institutions publiques, et de sanctionner les irrégularités constatées. Ce contrôle constitutionnel est essentiel pour assurer la transparence et l'intégrité dans la gestion des finances publiques en RDC.

1.1.11.2. La Loi des finances de 2011

La Loi des finances de 2011 est un texte central dans le cadre juridique de la gestion des finances publiques en RDC. Elle fixe les règles et les procédures relatives à l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget de l'État. Cette loi détaille le processus budgétaire, depuis la préparation du projet de loi de finances par le gouvernement jusqu'à son adoption par le Parlement. Elle définit les rôles des différents acteurs impliqués dans le processus budgétaire, notamment le gouvernement, le Parlement, et les services financiers de l'État. La loi des finances de 2011 encadre également les modalités d'affectation des crédits budgétaires, en s'assurant que les ressources sont utilisées de manière efficiente et en conformité avec les objectifs fixés par le Parlement. En matière de contrôle des finances publiques, la loi des finances de 2011 prévoit des mécanismes de suivi et d'évaluation des dépenses publiques. Elle impose des obligations de reddition des comptes aux gestionnaires de crédits, qui doivent justifier l'utilisation des fonds qui leur sont alloués. Ce cadre légal renforce ainsi la responsabilité des gestionnaires publics et contribue à une meilleure gouvernance financière. De notre point de vue, la loi relative aux finances publiques, en sigle LOFIP, de 2011 qui fixe et encadre les règles sur base desquelles doivent être élaborées et exécutées les lois des finances en RDC est la constitution financière⁴⁸ en matière budgétaire et financière en RDC à l'instar de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) en France⁴⁹.

Cependant, il convient de relever que, contrairement à la LOLF française qui est une loi organique⁵⁰, la LOFIP congolaise est une loi ordinaire⁵¹. Ce qui est étonnant est que, depuis la révision constitutionnelle de 2011, la loi de finances de l'année est revêtue de la qualité juridique de loi

⁴⁷ RDC, *Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006 modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Journal Officiel, numéro spécial du 05 février 2011.

⁴⁸ P. IBANDA KABAKA, *Notes de cours de Finances publiques*, L2 LMD Droit, UPN, 2023-2024, p.48, inédit.

⁴⁹ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », in *Revue française d'administration publique*, 2006, no 1, pp. 131-148.

⁵⁰ D. MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », in *Revue française d'administration publique*, 2008, no 1, pp. 121-131.

⁵¹ S. MAABE MWANYIMI, *Droit et économie des finances publiques de la République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 72.

organique, par essence de rang supérieur, à la LOFIP qui est censée être son texte fondateur. En effet, l'article 126 alinéas 1^{er} et 2 de la Constitution révisée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo dispose : « *Les Lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État. L'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues pour la loi organique visée à l'article 124 de la Constitution.* »⁵² Dès lors, en cas de contradiction entre une disposition de la loi de finances annuelle et celle de la LOFIP, la disposition de la loi de finances s'imposera, et ce, en violation de l'esprit et de la lettre de la LOFIP qui est, en réalité, le texte de référence utilisé lors de la rédaction de ladite loi de finances annuelle. Dès lors, pour se conformer à la visée téléologique du législateur de la LOFIP, il est impérieux de réformer le cadre juridique y relatif en en faisant une loi organique.

1.1.11.3. Le Décret portant règlement général sur la comptabilité publique de 2013

Le Décret portant règlement général sur la comptabilité publique de 2013 complète le dispositif juridique en matière de gestion et de contrôle des finances publiques en RDC. Ce texte fixe les règles et les procédures comptables que doivent suivre les comptables publics et autres agents financiers de l'État. Il établit les principes de la comptabilité publique, tels que l'unité de trésorerie, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, et l'obligation de dépôt des fonds publics sur le compte du Trésor. Le décret précise également les modalités de tenue des comptes publics, en assurant la transparence et la traçabilité des opérations financières. Le décret de 2013 introduit des mécanismes de contrôle interne au sein de l'administration publique, en obligeant les comptables publics à rendre compte régulièrement de leur gestion⁵³. Il prévoit également des sanctions pour les irrégularités constatées, renforçant ainsi le dispositif de contrôle et de surveillance des finances publiques.

Ensemble, la Constitution de 2006 révisée, la Loi des finances de 2011 et le Décret de 2013 forment un cadre juridique robuste pour la gestion et le contrôle des finances publiques en RDC. Ce cadre vise à garantir une gestion transparente, efficace et responsable des ressources publiques, en instituant des mécanismes de contrôle à la fois internes et externes. Ces textes permettent également de renforcer la responsabilité des gestionnaires publics et de prévenir les irrégularités et les abus dans l'utilisation des fonds publics. Le respect de ce cadre juridique est essentiel pour assurer la stabilité financière et le développement durable en RDC.

1.1.12. Quelques 20 cas ou exemples de violations des règles budgétaires et des lois relatives aux finances publiques qui peuvent être rencontrés lors du contrôle des finances publiques par les inspecteurs de finances, les auditeurs internes de l'administration, les magistrats de la Cour des comptes et les parlementaires, en ajoutant les dispositions légales, les aspects ou les principes budgétaires violés pour chaque cas en ce qui concerne la RD Congo

1. *Dépenses non autorisées.* Le gouvernement ou un service public engage des dépenses sans autorisation préalable du Parlement, violant l'article 126 de la Constitution de la RDC, qui stipule que toutes les dépenses de l'État doivent être autorisées par la loi de finances. Cela constitue une infraction au principe de l'annualité budgétaire.
2. *Détournement de fonds publics.* Des responsables publics affectent des fonds alloués à un projet spécifique à des usages non prévus, enfreignant la Loi sur les finances publiques. Ce cas viole le principe de la spécialité budgétaire, qui exige que les crédits soient utilisés conformément à leur destination.
3. *Non-respect du calendrier budgétaire.* Le gouvernement présente le projet de loi de finances en retard, violant les dispositions de la Constitution qui fixent un délai pour la soumission du budget. Ceci enfreint le principe de la régularité dans la préparation budgétaire.
4. *Absence de comptabilité régulière.* Des entités publiques ne tiennent pas de comptabilité conforme aux normes fixées par la réglementation comptable, ce qui contrevient aux dispositions du Décret sur la comptabilité publique précité.

⁵² RDC, *Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006 modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Journal Officiel, numéro spécial du 05 février 2011, p.43.

⁵³ P. IBANDA KABAKA, *Finances publiques congolaises. Droit, économie et politique*, Sarrebruck, Editions Universitaires Européennes, 2021, p.42.

5. *Surenchère budgétaire.* Le gouvernement augmente les dépenses en cours d'année sans obtenir l'approbation parlementaire nécessaire, violant le principe d'équilibre budgétaire stipulé par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs au régime public financier.
6. *Non-respect des crédits limitatifs.* L'administration dépense au-delà des crédits votés par le Parlement en effectuant des dépassements budgétaires, ce qui contrevient ainsi à l'article 38 de la loi organique sur les finances publiques, qui impose un caractère limitatif aux crédits budgétaires.
7. *Non-publication des comptes de l'État.* Le gouvernement ne publie pas les comptes annuels de l'État, enfreignant la Constitution qui exige la publication des comptes pour garantir la transparence financière.
8. *Utilisation abusive des fonds d'urgence.* Les fonds ou la procédure d'urgence sont utilisés pour financer des projets non urgents, violant la loi organique sur les finances publiques, qui restreint l'utilisation des fonds d'urgence à des situations exceptionnelles.
9. *Sous-évaluation des recettes.* Le gouvernement sous-évalue délibérément les recettes prévues pour créer des marges de manœuvre budgétaires, violant le principe de sincérité budgétaire établi par la loi organique sur les finances publiques.
10. *Non-respect des procédures de passation des marchés publics.* Des contrats sont attribués sans appel d'offres, contrevenant à la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics. Ce cas viole le principe de transparence et de concurrence dans l'utilisation des fonds publics.
11. *Dépenses extrabudgétaires.* L'administration engage des dépenses non prévues dans le budget approuvé, violant la Constitution et le principe de la légalité budgétaire.
12. *Fraude dans la gestion des subventions.* Des subventions destinées à des collectivités locales sont détournées par les autorités centrales, contrevenant à la loi sur les finances publiques, qui régle l'octroi et l'utilisation des subventions.
13. *Rétrocommissions sur des projets publics.* Des responsables publics exigent des commissions occultes pour l'attribution de marchés publics, violant le principe d'intégrité financière prévu par la loi sur la lutte contre la corruption.
14. *Non-vérification des dépenses.* Des ministères ou administrations omettent de vérifier la régularité des dépenses engagées, enfreignant la loi sur les finances publiques qui impose un contrôle préalable à l'engagement des dépenses.
15. *Absence d'audit interne.* Des administrations publiques ne mettent pas en place des systèmes d'audit interne pour contrôler l'utilisation des fonds, contrevenant à la loi organique sur les finances publiques, qui exige un audit interne régulier.
16. *Manque de suivi des investissements publics.* Les fonds alloués à des projets d'investissement ne sont pas correctement suivis, violant le principe de performance et d'efficacité inscrit dans la LOFIP.
17. *Pratique de double comptabilité.* Certaines administrations tiennent des comptabilités parallèles pour dissimuler des dépenses non conformes, enfreignant le RGCP et les principes de transparence et de sincérité budgétaire.
18. *Non-respect du principe de l'universalité budgétaire.* Des recettes sont affectées directement à certaines dépenses sans passer par le Trésor, violant la loi organique sur les finances publiques, qui impose que toutes les recettes soient centralisées.
19. *Sous-exécution des crédits alloués.* Les crédits budgétaires sont systématiquement sous-exécutés, violant le principe de sincérité budgétaire et les dispositions relatives à l'efficacité de la dépense publique.
20. *Non-respect des normes de la dette publique.* Le gouvernement contracte des dettes sans respecter les limites fixées par la loi n°11/011 sur les finances publiques, violant le principe de soutenabilité budgétaire et de responsabilité financière.

1.2 Le contrôle administratif des finances publiques et de l'exécution du budget de l'État

Le contrôle administratif du budget, est un contrôle interne à l'Administration⁵⁴, et qui porte sur les actes posés par les ordonnateurs et les comptables publics. Il s'agit d'un contrôle interne qui est pratiqué

⁵⁴ D. SCHMITT, « Le contrôle budgétaire interne », in *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, no 3, pp. 61-79.

au cours de l'exécution du budget. Ce contrôle préventif porte généralement sur la régularité juridique et rarement sur l'efficacité de la dépense publique.

1.2.1. Les ordonnateurs comme acteurs publics contrôlés

1.2.1.1. Les types diversifiés des ordonnateurs

Le budget de l'État ou les finances publiques sont gérés par les ordonnateurs et les comptables publics. L'ordonnateur est le responsable d'un service public pour lequel la recette est encaissée et la dépense est engagée⁵⁵. Il s'agit d'un administrateur de l'exécutif qui prescrit l'exécution des recettes et des dépenses publiques. S'agissant des dépenses qui nous préoccupent en droit budgétaire, on distingue⁵⁶ : • l'ordonnateur principal qui est le responsable politique ou administratif du service qui émet des ordonnances ou ordres de paiement ordonnant au comptable le paiement d'une dépense et des ordonnances de délégation qui délèguent des crédits aux ordonnateurs secondaires ; • l'ordonnateur secondaire est un fonctionnaire d'un service déconcentré de l'État qui assume les missions d'ordonnateur dans son service, et ce, au nom de l'ordonnateur principal qui est situé au niveau de l'Administration centrale. Les ordonnateurs secondaires se recrutent parmi les hauts fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, les ambassadeurs pour les services à l'étranger, et des hauts fonctionnaires pour certains services de l'État à compétence nationale ; • l'ordonnateur délégué est un agent public qui est nommé auprès d'un ordonnateur principal ou secondaire qui a reçu la délégation de signature de ce dernier afin de l'assister dans ses fonctions d'ordonnateur en matière des recettes et des dépenses notamment au niveau de l'Administration centrale, provinciale et locale.

1.2.1.2. La procédure de la dépense publique

La gestion des dépenses publiques implique quatre étapes essentielles, dont trois sont sous la responsabilité de l'ordonnateur et une sous celle du comptable public. L'ordonnateur s'occupe de l'engagement, de la liquidation, et de l'ordonnancement⁵⁷, tandis que le comptable public se charge du paiement.

1. Engagement⁵⁸ de la dépense publique

L'engagement est l'acte initial qui génère la dépense. Il se divise en deux phases :

- Phase juridique : Un service public crée ou reconnaît une obligation à son encontre, par exemple en signant un contrat de marché public.
- Phase comptable : L'ordonnateur réserve des crédits spécifiques pour la dépense, en s'assurant de leur disponibilité.

2. Liquidation de la dépense publique

Après l'engagement, l'ordonnateur vérifie que la dépense est justifiée⁵⁹, c'est-à-dire que la prestation a été réalisée (attestation du service fait), et calcule le montant à payer.

3. Ordonnancement de la dépense publique

L'ordonnateur autorise le paiement en émettant un ordre de payer, généralement sous forme d'un ordre de paiement informatisé (OPI). Ainsi, l'ordonnancement est l'acte administratif par lequel le responsable du service public qui est l'ordonnateur donne l'ordre de payer au comptable public⁶⁰.

4. Paiement de la dépense publique

⁵⁵ P. IBANDA KABAKA, *Notes du cours de Finances publiques susmentionnées*, p. 79.

⁵⁶ Article 12 du RGCP.

⁵⁷ J.R. BLONDAL et M. RUFFNER, « La procédure budgétaire au Danemark », in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2004, vol. 4, no 1, pp. 57-92.

⁵⁸ En droit des finances publiques, l'engagement de la dépense est défini comme l'acte juridique par lequel le service public crée à son encontre une obligation de laquelle va résulter une charge.

⁵⁹ COLLECTIF, « III. Rationaliser les dépenses publiques », in *Etudes économiques de l'OCDE*, 2004, vol. 1, no 2004/1, pp. 63-102.

⁶⁰ J. CATHELINEAU, *Op.cit.*, p.173.

Le comptable public vérifie la régularité de l'ordre de payer et des justificatifs⁶¹ avant de décaisser les fonds. En cas de problème, il peut suspendre le paiement, sauf en cas de réquisition par l'ordonnateur.

1.2.1.3. La chaîne de la dépense publique

La chaîne de la dépense publique est la procédure standard pour l'exécution des dépenses publiques, comprenant les étapes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement, et de paiement⁶². Cette chaîne relie les services dépeniers au ministère du Budget, au ministère des Finances, et enfin à la Banque centrale du Congo (BCC), qui met à disposition les crédits demandés. Cette chaîne est soumise à des contrôles administratifs, juridictionnels, et politiques.

En cas d'urgence, une procédure d'exception permet la délivrance de fonds sans engagement préalable, bien que cette procédure soit censée être limitée à 10 % des dépenses globales. Les crédits sont mis à disposition par le ministre des Finances via des décrets de répartition. Les ordonnateurs principaux peuvent déléguer leur pouvoir à des ordonnateurs secondaires ou délégués, selon l'organisation administrative. Des mécanismes comme les transferts, virements, ou décrets d'avances permettent d'ajuster la répartition ou le niveau des crédits en cas de besoin.

1.2.1.4. La responsabilité des ordonnateurs et le contrôle administratif de leurs actes

Les ordonnateurs, qui incluent des dirigeants publics comme le Président de la République, les ministres, et les gouverneurs de province, sont responsables de la gestion des services publics, y compris l'engagement des dépenses et la collecte des recettes. Ils décident de l'opportunité des dépenses et des recettes, en tenant compte des besoins et des priorités de l'État. Le contrôle sur les ordonnateurs (ministres et leurs délégués) est assuré par des fonctionnaires du ministère du budget qui garantissent, dans chaque ministère, la régularité de l'engagement de la dépense publique. Ces fonctionnaires qui sont des contrôleurs budgétaires ou des gestionnaires des crédits sont indépendants vis-à-vis des ministères contrôlés compte tenu du fait qu'ils sont sous l'autorité du ministre ayant le budget dans ses attributions⁶³. Ce contrôle sur les ordonnateurs porte sur les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. Sur le plan opérationnel, cela se passe de la manière suivante : l'ordonnateur principal soumet à la sanction du contrôleur budgétaire une fiche d'engagement appuyée des pièces justificatives.

Après vérification de la disponibilité des crédits, de l'imputation de la dépense et de l'exactitude de l'évaluation, le contrôleur budgétaire donne son accord en apposant son visa sur la fiche d'engagement et par la prise en compte de la dépense dans la comptabilité des dépenses engagées⁶⁴. Le cas échéant, le contrôleur budgétaire n'accorde pas son visa. Dans ce cas de refus, l'ordonnateur ne peut engager la dépense que sur avis conforme du ministre du budget. A la phase d'ordonnancement, l'ordonnateur principal soumet l'ordre de payer au contrôleur budgétaire pour l'examen de la conformité de l'engagement à l'ordonnancement. S'il accepte, le contrôleur appose un second visa sur la fiche⁶⁵. En effet, toutes les ordonnances (ordres de payer) non visées sont systématiquement rejetées par les comptables publics.

1.2.2 Les comptables publics : des fonctionnaires soumis au contrôle administratif

Un contrôle a posteriori est effectué sur les actes des comptables publics soit par leur hiérarchie au sein de la DGTCP⁶⁶ (Direction générale du trésor et de la comptabilité publique), soit par l'Inspection générale des finances. Il convient d'indiquer que les comptables publics sont des fonctionnaires relevant du ministère des finances, en l'occurrence de la DGTCP et qui ont les missions suivantes : manier les fonds publics en encaissant les recettes et en payant les dépenses publiques, tenir les comptes publics

⁶¹ En comptabilité publique, le justificatif de base en ce qui concerne la dépense publique, c'est la facture qui atteste du service fait.

⁶² R. GUIHENEUF, « La dématérialisation de la chaîne de la dépense au CHU de Nantes : un projet efficient et innovant », in *Gestion et finances publiques*, 2018, no 6, pp. 85-92.

⁶³ P. DELAGE, « L'évolution du métier du contrôle budgétaire », in *Gestion et finances publiques*, 2016, vol. 96, no 6, p. 74.

⁶⁴ M. LE CLAINCHE, « Le rôle de l'ombre des conseillers budgétaires des cabinets ministériels », in *Gestion et finances publiques*, 2020, no 1, pp. 70-78.

⁶⁵ A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », in *Pouvoirs*, 2010, no 3, pp. 47-57.

⁶⁶ Décret n° 22/ 12B du 31 mars 2022 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

et garder les valeurs et les archives relatives à la comptabilité. Dans l'exercice de leurs missions, et comme ils ne peuvent pas être présents dans tous les démembrements des services dont ils sont comptables assignataires, les comptables publics sont secondés par les régisseurs d'avance⁶⁷ et les régisseurs des recettes⁶⁸. Il y a également certains fonctionnaires qui peuvent être mandatés en qualité de ses représentants par le comptable public après une reconnaissance du ministre des finances. S'agissant du contrôle hiérarchique⁶⁹, il est exercé par le directeur de la réglementation et de la qualité comptable de la DGTCP qui est le supérieur hiérarchique de tous les comptables publics ainsi que le Directeur général de cette régie financière, lors de l'envoi par la voie hiérarchique des situations de caisse (journalière, hebdomadaire, mensuelle et annuelle). Par ailleurs, ce contrôle hiérarchique est également assuré, au nom du directeur général de la DGTCP, à l'aide des audits réguliers effectués par les inspecteurs relevant de l'Inspection générale des services de cette direction générale du ministère des finances⁷⁰. C'est un contrôle sur pièces dont il s'agit. Par ailleurs, tout comptable public devrait subir chaque année un arrêté de caisse qui débouche sur un contrôle systématique. Ce contrôle est fait par l'Inspection générale des Finances.

Concernant l'Inspection générale des finances (IGF)⁷¹, il convient de signaler que ce corps d'inspection placé sous l'autorité directe du ministre des finances ailleurs et du Président de la République en RDC, a pour rôle de contrôler les ordonnateurs secondaires, l'ensemble des comptables publics et des comptables des services extérieurs du ministère des finances, des établissements publics, des organismes privés subventionnés par l'État, de la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS), des institutions financées par des taxes parafiscales (par exemple FONER- Fonds national de l'entretien routier), des collectivités bénéficiant des concours financiers de l'État (provinces, autres entités administratives décentralisées), etc.

Le contrôle de l'IGF se fait sur place, notamment dans le bureau du comptable ou de l'établissement contrôlé, et il est généralement inopiné. L'Inspecteur des finances se présente à l'improviste et procède à l'arrêté de caisse. L'agent contrôlé doit présenter son encaisse, c'est-à-dire ses liquidités, et répondre aux questions relatives aux opérations des dépenses et des recettes. Cette procédure est écrite. En effet, l'Inspecteur des finances rédige un rapport circonstancié composé de 4 colonnes comprenant les observations de l'Inspecteur, la réponse de l'agent contrôlé, la réplique de l'inspecteur portée à la connaissance du supérieur hiérarchique de l'agent contrôlé et la réponse du supérieur hiérarchique. À la fin de période, l'Inspecteur chef de brigade rédige un rapport général qui clôture la période de vérification et qui est destiné au ministre des finances ou du budget, seul compétent pour initier des sanctions à l'endroit des comptables défaillants⁷². Actuellement, en RDC, outre ce contrôle administratif classique, l'IGF réalise aussi depuis 2020 ce qu'elle qualifie de patrouille financière qui est un contrôle des justificatifs des dépenses avant le décaissement des fonds sur le Compte général du Trésor qui est logé à la Banque centrale du Congo. Si les inspecteurs des finances commis à cette tâche jugent ces documents non probants, ils suspendent la sortie des fonds publics.

Par ailleurs, de nombreux contrôles de nature administrative sont effectués afin de s'assurer de la régularité des opérations financières et du bon emploi des fonds publics. Il peut s'agir des contrôles opérés par le comptable public lui-même au fur et à mesure des opérations qu'il exécute, mais aussi des contrôles administratifs sur les comptables, par la voie hiérarchique ou par l'Inspection générale des finances, ou encore du contrôle budgétaire par les contrôleurs budgétaires dépendant du ministère du

⁶⁷ Un régisseur d'avance est un fonctionnaire qui fait partie des effectifs de l'ordonnateur mais qui a reçu mandat de manier des fonds publics en effectuant des petites dépenses pour le compte du comptable public.

⁶⁸ Le régisseur de recettes est un fonctionnaire qui fait partie des effectifs de l'ordonnateur mais qui a reçu mandat de manier des fonds publics en encaissant des recettes pour le compte du comptable public.

⁶⁹ A. LAMBERT, Op. cit.

⁷⁰ S. KOTT, « Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État », in *Revue française d'administration publique*, 2016, no 4, pp. 1065-1078.

⁷¹ V. HESPEL, « L'Inspection générale des finances à l'heure de l'évaluation des performances », in *Revue française des affaires sociales*, 2010, no 1, pp. 323-337.

⁷² P. CAHART, « L'Inspection générale des finances : hier, aujourd'hui et demain », in *Commentaire*, 2024, vol. 47, no 1, pp. 99-107.

budget⁷³. Le comptable public va s'assurer notamment de la correcte imputation budgétaire et de la disponibilité des crédits, de la réalité du service fait – en exigeant des pièces justificatives à l'ordonnateur –, de la non-prescription de la dépense, ainsi que de son caractère libératoire. Il s'agit d'un domaine des finances publiques qui a été profondément renouvelé car ces contrôles sont essentiellement tournés vers la régularité a priori, alors que l'on cherche maintenant à promouvoir une logique managériale s'accompagnant d'une autonomie et d'une responsabilité accrue des gestionnaires.

Signalons que depuis 2020⁷⁴, l'IGF pratique, en plus du contrôle administratif sur les comptes publics que l'on vient de voir ci-haut, le suivi et l'encadrement des services de l'État dans la gestion de leurs recettes et de leurs dépenses, mais également elle a mis en place les patrouilles financières qui permettent d'assurer le contrôle contemporain ou concomitant des dépenses en amont (il s'agit d'un contrôle a priori), c'est-à-dire avant leur décaissement. Cette technique dont l'objectif est d'étouffer les tentatives de corruption dans l'œuf, est indispensable à notre pays, et ce, en vue d'améliorer les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre des programmes socio-économiques profitables à toute la population du pays. En effet, il convient de préciser qu'à la suite de l'encadrement de l'IGF, la Caisse nationale de sécurité sociale, CNSS en sigle, a amélioré ses fonds propres de 204 millions au 31 décembre 2020 à 314 millions au 31 juillet 2021, soit plus de 50% d'augmentation en une année⁷⁵.

Il convient de relever que les textes organiques de l'Inspection Générale des Finances définissent ses missions et compétences. En effet, le cadre juridique, les missions et les compétences de l'Inspection générale des finances ont fait l'objet de plusieurs modifications sous l'empire du décret n°034-B/2003 du 18 mars 2003 : « *L'Inspection générale des finances en tant que service d'audit supérieur du gouvernement peut procéder à toute mission de contre-vérification au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales, ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances, soit en cas de découverte d'une fraude lors de l'exécution normale d'une mission de contrôle ou de vérification, soit en réquisition des autorités judiciaires, soit enfin, sur dénonciation des tiers* »⁷⁶.

Avec cette modification, les pouvoirs de l'Inspection générale des finances se sont accrus. Elle est désormais dotée d'une compétence de lutte contre la fraude avec la contre-vérification des opérations des recettes fiscales, douanières, administratives et parafiscales. Cependant, il convient de relever que le Décret n°04/18 du 19 février 2004 avait restreint les pouvoirs de l'Inspection qui ne peut agir sans une demande expresse du Président de la République. Rappelons que l'IGF bénéficie d'une compétence générale en matière de contrôle des finances publiques notamment des dépenses, en matière des recettes fiscales, douanières et autres. En tant que service d'audit supérieur du gouvernement⁷⁷, il peut procéder sur demande du gouvernement et des ministères, à toute mission de contre-vérification, au second degré de toutes situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevances d'impôts, droits, taxes ou redevances.

En matière d'organisation, l'Inspection générale des finances dispose d'une structure simplifiée pour plus d'efficacité. L'Inspection générale des finances comprend :

- L'Inspecteur général des finances, chef de service ;
- L'Inspecteur général des finances, Chef de service adjoint ;
- L'Inspecteur général des finances, Coordonnateur ;
- Le corps des inspecteurs des finances, subdivisé en brigades permanentes ou ponctuelles ;
- Le service administratif et financier d'appoint.

⁷³ M. GUENDOUZI et B. I. A. CHABANE, « Place de l'Inspection Générale des Finances dans le dispositif de contrôle des finances publiques en Algérie et les modalités de son intervention », in *Revue des sciences administratives et financières*, 2021, vol. 5, n° 2, pp. 574-593.

⁷⁴ Voy. G.-S. KATUMBA MUKENGE et R. USENI MAKUMBIZA, « Corruption et mobilisation des recettes: Actions entreprises par l'inspection générale des finances RDC et perspectives », in *Revue Française d'Economie et de Gestion*, 2022, vol. 3, no 9.

⁷⁵ P. IBANDA KABAKA, *Notes du Cours de Finances publiques susmentionnées*, pp.123-124.

⁷⁶ Article 2 bis du Décret n°04/18 du 19 février 2004.

⁷⁷ L. CÉLÉRIER, « La mise en place d'une fonction d'audit interne dans l'administration centrale d'État et le possible renouvellement des corps et services d'inspection », in *Revue française d'administration publique*, 2015, no 3, pp. 659-672.

Conformément aux termes du décret organique l'organisant, l'Inspection générale des finances est organisée en six brigades spécialisées⁷⁸ :

- La brigade de coordination chargée des fonctions d'animation et d'encadrement ;
- La brigade des recettes douanières, fiscales et parafiscales en charge du contrôle et de la vérification des opérations des services générateurs des recettes ou régies financières ;
- La brigade des dépenses publiques chargée de contrôler et vérifier l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses publiques ;
- La brigade des établissements ou organismes publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte ou subventionnées et des entités décentralisées chargées de la vérification des opérations de ces organismes ;
- La brigade de contre-vérification douanière, fiscale, parafiscale et comptable chargée de la vérification au second degré de toutes les situations soumises aux organes de contrôle de ces services ;
- Les brigades mixtes et/ou ponctuelles chargées des missions particulières.

Il convient d'indiquer que l'Inspection générale des finances bénéficie actuellement d'assez bonnes conditions de travail notamment sur le plan matériel et en termes de rémunération.

Après avoir vu le contrôle administratif, nous allons examiner à présent le contrôle parlementaire de l'exécution du budget de l'État.

1.3. Le contrôle politique des finances publiques

Le budget de l'État est élaboré en suivant une procédure dont la phase parlementaire constitue l'une des étapes cruciales car le parlement y participe en sa qualité d'autorité budgétaire. Une fois au parlement, le budget prévisionnel est analysé par les parlementaires lors des travaux au sein des commissions de finances, puis en séances plénières, et ce, avant son vote. Une fois adopté par vote, il est transmis au Président de la République pour promulgation.

1.3.1. La procédure budgétaire : un calendrier nécessaire au bon travail relatif au budget de l'État

La procédure budgétaire⁷⁹ tourne autour de l'élaboration administrative du budget, du dépôt du projet de loi des finances au Parlement, de son examen, de son adoption, de l'information contenue dans les différents documents budgétaires et de la promulgation de la loi de finances initiale.

1.3.1.1. La phase administrative de l'élaboration du budget

La préparation du budget pour l'année N commence dès le mois de janvier N-1, par des échanges entre la direction du budget et les services financiers des ministères dépeniers, afin de déterminer les grandes orientations de dépenses. L'exécutif doit aussi définir une stratégie d'ensemble en matière financière en considérant notamment des engagements internationaux et internes du Congo. Le gouvernement doit tenir compte de sa vision de stabilisation à moyen terme qui détermine les grandes orientations de la programmation pluriannuelle des finances publiques, des plafonds de dépenses résultant de la programmation budgétaire, ainsi que de la loi de programmation des finances publiques. La démarche suivie est évidemment essentiellement budgétaire, mais certaines étapes relèvent plus d'une démarche de performance que de budgétisation au sens strict. *De février à avril N-1 vont se tenir des conférences d'économies structurelles (réunions techniques) et des conférences budgétaires (conférences de performance).* Les premières font se rencontrer le ministre chargé du budget et les autres ministres, afin d'établir les possibles réformes, ministère par ministère, permettant de dégager le plus d'économies structurelles possibles⁸⁰. Les secondes rassemblent des fonctionnaires du ministère du budget⁸¹ et des services financiers des différents ministères afin que chaque ministère dépenier puisse formuler ses besoins financiers et ses indicateurs de performance⁸².

⁷⁸ Art.2 de l'ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987, Loc. cit.

⁷⁹ P. TABATONI et M. FIGERE, « La Pratique actuelle en matière de procédure budgétaire. Modes de présentation et procédure de discussion des documents budgétaires », in *Revue économique*, 1954, vol. 5, n°1, pp. 137-137.

⁸⁰ P. TABATONI et M. FIGERE, Op.cit.

⁸¹ D. LIWOWO, *Problématique de l'exécution budgétaire en République Démocratique du Congo selon les règles de la comptabilité publique*, mémoire de DES d'économie, FASEG, UNIKIN, 2008, p.139.

⁸² B. DEMBA BA, *Thèse de Finances publiques précitée*.

À ce stade, le gouvernement doit esquisser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles le budget sera construit. Même si aucune contrainte de calendrier n'est posée par le législateur, il est logique que cette consultation s'intègre dans cette première phase servant à faire les grands calages techniques. L'ensemble de ce travail doit permettre au Premier ministre d'adresser à ses ministres vers mars/avril ce qu'on appelle la lettre de cadrage dans laquelle il donne la vision du gouvernement⁸³. Celle-ci les informe des objectifs financiers du Gouvernement ; aussi les ministères et autres services publics dépensiers devront-ils tenir compte du cadre qu'elle fixe pour déterminer le niveau des crédits qu'ils revendiqueront. D'avril à juin N-1, *après les conférences de répartition, vont s'opérer les arbitrages politiques*. Le Premier ministre organise des réunions de restitution avec chaque ministre pour faire le point sur ce qu'il est résulté des conférences conduites précédemment par le ministre du budget. Il envoie ensuite les lettres plafonds qui fixent le montant maximum des crédits par mission et le nombre maximum d'emplois par ministère⁸⁴.

Il convient d'indiquer que, précédemment, des conférences de performance ont déjà été chargées d'établir et d'évaluer les objectifs par mission, ainsi que les indicateurs de performance qui y sont attachés. Pendant l'été N-1, le projet de loi de finances (PLF) est rédigé et finalisé par le Gouvernement. Les crédits sont répartis par ministères et grands services dépensiers et les objectifs de performance sont arrêtés. Le PLF est adopté en conseil des ministres vers fin août N-1. Il doit être déposé obligatoirement sur le bureau de l'Assemblée nationale en premier lieu. La LOFIP impose que le PLF et les documents annexes fassent l'objet de ce dépôt au plus tard le 15 septembre de N-1 au bureau de l'Assemblée nationale⁸⁵. Il convient de préciser que conformément à ce qui est qualifié dorénavant de *chaînage vertueux*, comme préalable au dépôt et à l'analyse du projet de la loi de finances pour l'année à venir, le Gouvernement doit déposer au Parlement avant le 15 mai et au plus tard le 15 juin, date de clôture de la session parlementaire de mars, le projet de loi de reddition des comptes ou de règlement qui permet au parlement de se rendre compte des recettes effectivement encaissées et des dépenses engagées sur la précédente année ayant obtenu leur autorisation d'exécution budgétaire⁸⁶.

1.3.1.2. Le dépôt du projet de loi de finances (PLF)

En application de la Constitution, les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État. En effet, l'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues par ladite constitution et la loi relative aux finances publiques. Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le quinze septembre de chaque année. Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées hors les prévisions de la loi de finances.

1.3.1.3. L'examen et la promulgation du PLF ainsi que la mise en œuvre du budget annuel

Si le projet de loi de finances, déposé dans les délais constitutionnels, n'est pas voté avant l'ouverture du nouvel exercice, il est mis en vigueur par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres. Si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires. Si, quinze jours avant la fin de la session budgétaire, le Gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire. Dans le cas où l'Assemblée nationale et le Sénat ne se prononcent pas dans les quinze jours sur l'ouverture des crédits provisoires, les dispositions du projet prévoyant ces crédits sont mises en vigueur par le Président de la République sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres. Si, compte tenu de la procédure ci-dessus prévue, la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur au premier jour du mois de février de l'exercice budgétaire, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, met en exécution le projet de loi de finances, compte tenu des amendements votés par chacune

⁸³ P. IBANDA KABAKA, *Notes de cours de Finances publiques susmentionnées*, p. 35, inédit.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ L'Assemblée nationale a le privilège de recevoir en première lecture les lois de finances concernant le budget de l'État parce que, contrairement au Sénat qui représente les entités territoriales décentralisées notamment les provinces en RDC, elle est l'émanation du peuple, d'où son appellation de représentation nationale.

⁸⁶ P. IBANDA KABAKA, *Notes de cours de Finances publiques susmentionnées*, p.38, inédit.

des deux Chambres. En application des dispositions de la Constitution⁸⁷, les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires.

1.3.1.4. La phase de publicité et de l'opposabilité budgétaires : la promulgation

Une fois adopté par le Parlement, le projet de loi de finances est transmis au Président de la République pour signature et promulgation. Une fois promulgué, il s'agit dorénavant de la loi des finances initiale (LFI) dont l'exécution stricte et orthodoxe est attendue du pouvoir exécutif.

1.3.2. Le travail fait en commission parlementaire et les débats en plénière

En application de l'article 146 du Décret sur la comptabilité publique, le Parlement a pour missions entre autres de contrôler l'exécution de la loi des finances. Ce contrôle se fait en cours d'exécution ou a posteriori.

1.3.2.1. Le contrôle parlementaire en cours de l'exécution budgétaire

Les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont chargées du suivi et du contrôle de l'exécution des lois des finances et doivent procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques⁸⁸. A cet effet, elles procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'elles jugent utiles. Le droit d'accès des parlementaires aux dossiers financiers est garanti. En réalité, tous les parlementaires peuvent poser individuellement des questions écrites et orales aux membres du gouvernement quant à l'exécution du budget⁸⁹. Ils peuvent également demander la création d'une commission d'enquête parlementaire. Par ailleurs, le Gouvernement doit adresser aux deux commissions des Finances du Parlement une situation trimestrielle des dépenses engagées. Il doit également obligatoirement les informer avant toute procédure de virement, de transfert de crédits ou encore d'annulation des crédits. Elles sont obligatoirement consultées pour avis non-conforme avant un décret d'avance gagée.

1.3.2.2. Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget

Ce contrôle parlementaire a posteriori s'effectue essentiellement par le biais de la loi de règlement⁹⁰. En effet, en RDC, il est prévu que le vote de la loi de règlement doit intervenir avant toute discussion du projet de loi des finances initiale de l'année suivante. Ainsi, le Gouvernement ne peut mettre en discussion le projet de loi de finances de l'année N+1 qu'après avoir soumis le projet de loi de règlement de l'année N-1 au vote des députés. Ce projet de loi de règlement est soumis aux parlementaires, accompagné de plusieurs documents, en l'occurrence le rapport de gestion de chaque Ministre, le Compte Général de l'État, la certification des comptes établie par la Cour des Comptes et le Rapport de la Cour des Comptes sur les décrets d'avances dont la ratification est demandée dans le projet de loi de règlement⁹¹. En votant la loi de règlement, le Parlement clôt le cycle financier, approuve les comptes publics et règle définitivement le budget de l'État. Souvent, la loi de règlement contient les décrets d'avances et la régularisation des dépassements des crédits. Les pouvoirs de contrôle du Parlement sont confiés, pour l'essentiel, aux membres des commissions des finances des deux assemblées. Ceux-ci peuvent :

- procéder à des investigations sur pièces et sur place, ou à des auditions auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter ;
- demander la communication de renseignements ou de documents d'ordre financier et administratif, sous réserve des sujets à caractère secret ;

⁸⁷ Art. 127 de la Constitution de 2006 révisée.

⁸⁸ Cf. G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques en République Démocratique du Congo, la longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

⁸⁹ BELLO SAKINATOU, Op. cit.

⁹⁰ A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire? », in *Pouvoirs*, 2010, no 3, pp. 47-57.

⁹¹ S. KOTT, « Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État », in *Revue française d'administration publique*, 2016, no 4, pp. 1065-1078.

- adresser, à la suite d'une mission de contrôle et d'évaluation, des observations notifiées au Gouvernement, qui y répond par écrit dans un délai de deux mois ;
- bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

Les questions des parlementaires au Gouvernement, les missions d'information et les commissions d'enquête constituent également des outils de contrôle. Les missions d'information et les commissions d'enquête peuvent désormais être créées à l'initiative d'un groupe parlementaire, ce qui renforce les droits de l'opposition en matière de contrôle.

1.3.2.3. Le rôle du parlement dans le vote du budget et les modalités du contrôle du gouvernement

1.3.2.3.1. Le rôle du parlement dans le vote du budget

Le rôle du parlement dans le vote du budget est un aspect fondamental du fonctionnement des institutions démocratiques. Le budget, qui est le plan financier chiffré annuel de l'État, détermine comment les ressources publiques seront allouées pour répondre aux besoins de la société. Le processus d'élaboration et d'adoption du budget est l'une des principales fonctions du parlement, reflétant ainsi l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Le parlement qui est l'autorité budgétaire⁹² de l'État, en tant que représentant des citoyens, exerce un contrôle sur les finances publiques à travers le vote du budget. Ce contrôle est essentiel pour garantir que les fonds publics sont utilisés de manière transparente, responsable et en accord avec les priorités nationales. Le processus commence généralement par la présentation d'un projet de budget par le gouvernement, souvent élaboré par le ministère des Finances. Ce projet reflète les orientations politiques et économiques de l'exécutif, ainsi que ses priorités pour l'année à venir.

Une fois le projet de budget soumis, le parlement engage une série de débats pour examiner en détail les propositions du gouvernement. Ces débats permettent aux députés de questionner les choix budgétaires, de proposer des amendements et de défendre les intérêts de leurs électeurs. Ce processus est crucial, car il permet de s'assurer que les dépenses prévues sont justifiées et qu'elles répondent aux besoins réels de la population. Le vote du budget par le parlement est l'aboutissement de ce processus⁹³. Le budget ne peut être adopté sans l'approbation parlementaire, ce qui donne à cette institution un pouvoir considérable sur les politiques économiques et fiscales du pays. Le vote du budget permet non seulement de fixer les montants des dépenses publiques, mais aussi de déterminer les sources de financement, telles que les impôts et les emprunts. Le rôle du parlement dans ce contexte ne se limite pas à un simple aval des décisions gouvernementales. En effet, le parlement peut modifier le projet de budget, rejeter certaines dépenses ou proposer des réaffectations de ressources. Ces prérogatives renforcent la capacité du parlement à influencer les orientations politiques du gouvernement et à jouer un rôle de contrepoids essentiel au pouvoir exécutif⁹⁴.

De plus, le vote du budget est un moment clé pour le parlement dans l'exercice de son rôle de surveillance. En approuvant les ressources allouées à chaque secteur, le parlement exerce une forme de contrôle sur l'administration publique, s'assurant que les fonds seront utilisés conformément aux objectifs fixés. En somme, le rôle du parlement dans le vote du budget est central à la démocratie, car il assure que les décisions concernant l'utilisation des fonds publics sont prises de manière transparente, avec l'approbation des représentants du peuple. Ce processus permet d'assurer que les priorités budgétaires sont en phase avec les besoins et les aspirations de la population, tout en maintenant un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

1.3.2.3.2. Les modalités de contrôle du gouvernement et de l'Administration par le parlement en matière budgétaire

⁹² P. IBANDA KABAKA, *Finances publiques et budget de l'État sous la LOLF. Introduction au droit budgétaire français*, Paris, Edilivre, 2019, p. 12.

⁹³ R. KAKESA MALUNDANGU, « Le contrôle parlementaire comme vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion populaire du citoyen à l'impôt en République Démocratique du Congo », in *International Journal of Innovation and Applied Studies*, 2017, vol. 20, no 4, pp. 1210-1226.

⁹⁴ Lire à ce propos M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 22^e éd., Paris, LGDJ, 2023.

Le contrôle du gouvernement par le parlement en matière budgétaire est un pilier fondamental du système démocratique⁹⁵, assurant que l'administration publique gère les finances de l'État de manière transparente, responsable et en accord avec les orientations fixées par les représentants du peuple. Ce contrôle est exercé à travers plusieurs modalités qui permettent au parlement de surveiller et d'évaluer l'action gouvernementale dans la gestion des ressources publiques⁹⁶. Tout d'abord, le parlement intervient dès le processus d'élaboration du budget. En effet, avant que le budget ne soit adopté, il doit passer par une phase d'examen approfondi par les commissions parlementaires spécialisées, notamment celles en charge des finances⁹⁷. Ces commissions jouent un rôle crucial en analysant les prévisions de recettes et de dépenses, en évaluant la pertinence des allocations budgétaires proposées par le gouvernement, et en proposant des amendements. Ce travail préparatoire permet aux parlementaires de se familiariser avec les aspects techniques du budget et d'identifier les points qui nécessitent un contrôle plus approfondi.

Une fois le budget voté, le contrôle parlementaire ne s'arrête pas. Au contraire, il s'intensifie à travers plusieurs instruments. L'un des plus importants est le suivi de l'exécution budgétaire. Le gouvernement est tenu de rendre compte régulièrement de l'état d'avancement de l'exécution du budget, notamment à travers des rapports périodiques sur les dépenses engagées et les recettes perçues. Ces rapports permettent au parlement de vérifier si les fonds publics sont utilisés conformément aux autorisations budgétaires et aux objectifs fixés. Le contrôle parlementaire s'exerce également par le biais de questions et d'interpellations. Les parlementaires peuvent poser des questions au gouvernement sur l'exécution du budget, demander des clarifications sur certaines dépenses, ou interpellier les ministres sur des points précis. Ces questions peuvent être posées de manière orale ou écrite, et elles obligent le gouvernement à justifier ses actions devant les représentants du peuple.

Un autre instrument clé de ce contrôle est l'audit des comptes publics. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, telles que la Cour des comptes, jouent un rôle central dans ce domaine⁹⁸. Elles réalisent des audits indépendants de la gestion financière de l'administration, et leurs rapports sont transmis au parlement. Ces rapports fournissent une évaluation objective de l'efficacité, de l'efficience et de la régularité de l'utilisation des fonds publics. Le parlement peut alors se baser sur ces audits pour prendre des mesures correctives, recommander des réformes, ou même sanctionner le gouvernement en cas de mauvaise gestion⁹⁹. Le parlement dispose également du pouvoir de contrôle à travers les débats budgétaires annuels. Lors de ces débats, le gouvernement présente un compte rendu de l'exécution du budget de l'année précédente, et le parlement en discute en détail. Ce débat est une occasion pour les parlementaires de scruter les actions du gouvernement, d'évaluer si les objectifs budgétaires ont été atteints, et d'exiger des explications sur les éventuels écarts. Enfin, en cas de dysfonctionnements graves ou de non-respect des engagements budgétaires, le parlement peut user de moyens de pression plus forts, tels que la motion de censure. Ce mécanisme permet au parlement de désavouer le gouvernement, voire de provoquer sa démission, si ce dernier est jugé responsable d'une gestion budgétaire inappropriée¹⁰⁰.

Les modalités de contrôle du gouvernement de l'administration par le parlement en matière budgétaire sont multiples et visent à garantir une gestion rigoureuse des finances publiques. Elles permettent au parlement d'exercer une surveillance continue sur l'exécution du budget, d'assurer la transparence de l'action gouvernementale, et de veiller à ce que les fonds publics soient utilisés de manière efficace et en accord avec les priorités nationales. Ce contrôle est essentiel pour maintenir la confiance des citoyens dans les institutions publiques et pour assurer que les ressources de l'État sont employées au service de l'intérêt général.

⁹⁵ M. BOUVIER et al., *Op. cit.*

⁹⁶ J. MOLINIER, « Les expériences britannique et française de contrôle parlementaire des entreprises publiques », in *Revue internationale de droit comparé*, 1972, vol. 24, no 4, pp. 773-790.

⁹⁷ P. IBANDA KABAKA, « Le contrôle non juridictionnel de l'exécution des dépenses publiques et du budget de l'État », in HAL 2016. Disponible sur <https://hal.science/hal-01283785>. Consulté le 12 septembre 2024.

⁹⁸ S. KOTT, *Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État*, Loc. cit.

⁹⁹ L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », in *Revue française de finances publiques*, 1995, no 51, pp. 171-187.

¹⁰⁰ P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », in *Pouvoirs*, 2010, no 3, pp. 23-36.

Notons que le contrôle juridictionnel est effectué par la Cour des comptes pour les comptables publics principaux et les gestionnaires de fait.

II. Du contrôle juridictionnel des finances publiques et des perspectives d'amélioration

Le contrôle juridictionnel des finances publiques constitue un mécanisme essentiel de vérification de l'utilisation des ressources publiques, visant à garantir la transparence, la légalité et l'efficacité dans la gestion des fonds publics. En s'appuyant sur des institutions telles que les cours des comptes et les juridictions financières, ce contrôle permet de prévenir et de sanctionner les abus financiers, tout en contribuant à une meilleure gouvernance économique. Toutefois, des perspectives d'amélioration demeurent, notamment en termes de renforcement des capacités institutionnelles, de mise à disposition des moyens financiers conséquents et de modernisation des outils de contrôle.

2.1. Un contrôle juridictionnel de finances publiques parsemé de nombreux obstacles

2.1.1. L'organisation de la Cour des comptes

L'organisation et le fonctionnement de la cour des comptes reposent sur les textes juridiques à savoir : l'ordonnance-loi n°87-005 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la cour des comptes ; l'ordonnance-loi n°87-031 relative à la procédure devant la cour des comptes ; l'ordonnance-loi n°87-032 portant statut des magistrats de la cour des comptes ; et l'ordonnance-loi n°87-275 portant l'organigramme de la cour des comptes. La cour des comptes est composée de trois sections qui peuvent être divisées en chambres : La première section est chargée des comptes et services de l'État et des entités décentralisées ; la deuxième section est chargée des établissements publics qui comprennent les entreprises publiques, les organismes publics et les entreprises mixtes où l'État ou les entités décentralisées détiennent une participation ; la troisième section est chargée des fautes en matière de discipline budgétaire et financière.¹⁰¹

La Cour des comptes comprend un président, des vice-présidents et des conseillers. Les membres de la cour de comptes ont qualité de magistrats. Ils sont régis par un statut particulier. Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes. Il est assisté d'un ou plusieurs avocats généraux¹⁰². Les membres de la Cour des comptes sont nommés, en cas échéant, relevés de leurs fonctions par le Président de la République, après avis de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour des comptes ont la même préséance que les membres de la Cour de cassation.

2.1.2. Les missions de la Cour des comptes

2.1.2.1. Le jugement des comptes des comptables publics

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques¹⁰³. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Le juge financier ne doit, en effet, s'assurer que du respect de règles relevant de sa compétence d'attribution. Les juridictions financières sont, en principe, juges du droit public financier, et plus particulièrement des règles de droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique. Ainsi, si le juge financier est juge d'un droit qui constitue effectivement une branche du droit public, il n'est normalement juge que de ce droit-là. Il ne devrait donc pas avoir à connaître d'autres règles de droit public.

¹⁰¹ Art. 3 de l'ordonnance-loi n°87-005 du 9 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes.

¹⁰² Art. 1^{er} de l'ordonnance-loi n°87-005 du 9 février 1987, Loc.cit.

¹⁰³ D. Y. EFANGON, *Le contrôle juridictionnel des finances publiques en Afrique. Regards croisés sur la CEMAC et l'UEMOA*, Paris, L'Harmattan, 2022, pp.25-28.

La fonction initiale de la Cour est d'exercer un contrôle juridictionnel¹⁰⁴ des comptes des comptables publics ainsi que sur la gestion des ordonnateurs en application des dispositions des articles 144 et 145 du décret sur la comptabilité publique précité. Elle juge les comptes des comptables publics et vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Pour ce faire, elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentées et examine l'équilibre des comptes¹⁰⁵. Si les comptes sont réguliers, la Cour prononce un *arrêt de décharge ou quitus* à l'égard du comptable public. En revanche, elle le *met en débet* si des recettes ont été perdues ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. La responsabilité de l'agent comptable est donc à la fois personnelle et pécuniaire. Le contrôle de la Cour des comptes est également étendu à toute personne étant intervenue illégalement dans la gestion des deniers publics : *le comptable de fait se trouve alors soumis aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités qu'un comptable public*.

À ce propos, le RGCP dispose notamment : « Chaque responsable d'institution ou d'organe, chaque ministre ou échevin établit annuellement un rapport de performance sur la gestion des programmes budgétaires qui accompagne la loi portant reddition des comptes, l'édit ou la décision portant reddition de comptes, à transmettre à la Cour des comptes. Les comptes administratifs des ordonnateurs sont adressés par chaque ordonnateur à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle au titre de laquelle ils se rapportent. Les comptables publics principaux établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, par budget et par exercice budgétaire définitivement clôturé. Ce compte est transmis à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant celui au titre duquel il se rapporte. Le compte général du pouvoir central est transmis à la Cour des comptes à l'appui du projet de loi portant reddition des comptes auxquels sont annexés les états prévus à l'article 30 de la loi relative aux finances publiques. »¹⁰⁶

Par ailleurs, le même RGCP dispose que « La loi, l'édit et la décision portant reddition des comptes¹⁰⁷ arrêtent les comptes, règlent définitivement le budget du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées. Ils affectent les résultats du dernier exercice clos, conformément au décret portant plan comptable de l'État. Le projet de loi, d'édit ou de décision portant reddition des comptes est déposé devant le Parlement, l'Assemblée provinciale ou l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée par la Cour des comptes au plus tard le 15 mai, conformément aux dispositions de la loi relative aux finances publiques. La situation consolidée des comptes de l'État est réalisée de manière statistique par le comptable public chargé de la centralisation finale des comptes de l'État. »¹⁰⁸

Signalons qu'aux termes des dispositions de l'article 32 de la Loi organique l'organisant et de l'article 129 de la LOFIP, les justiciables de la Cour des comptes sont les comptables publics, les contrôleurs budgétaires, les gestionnaires de fait, les responsables et agents des entreprises et des établissements publics, et tous les ordonnateurs exceptés ceux qui ont un mandat politique (ministres, présidents des chambres du parlement, responsables des entités territoriales décentralisées). Il convient d'indiquer que le contrôle de la Cour des comptes tient tout autre en état à l'exception du contrôle politique exercé par le Parlement, les assemblées provinciales et les organes délibérants des entités territoriales décentralisées¹⁰⁹.

2.1.2.2. Le contrôle de la gestion publique

La Cour exerce en outre un contrôle administratif de la gestion (*contrôle de gestion*) des organismes publics et parapublics¹¹⁰. En effet, elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds, valeurs et biens gérés

¹⁰⁴ S. FLIZOT, « Le contrôle des gestionnaires publics par les Cours des comptes », in *Politiques et management public*, 2007, vol. 25, no 4, pp. 141-156.

¹⁰⁵ Cf. M. EL BOUCHOUKI, *Le contrôle juridictionnel des finances publiques au Maroc : consolidation de la bonne gouvernance*, Thèse de doctorat, Université de Perpignan, 2009.

¹⁰⁶ Art. 128 du RGCP de 2013.

¹⁰⁷ Le parlement national adopte des lois des finances, les parlements provinciaux des édits budgétaires et les entités décentralisées des décisions budgétaires.

¹⁰⁸ Art. 129 du RGCP.

¹⁰⁹ Art. 38 al. 1^{er} de la loi organique de la Cour des comptes de 2018.

¹¹⁰ Voy. D. RENDERS, D. PIRON et al., *Le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques*, Larcier, Bruxelles, Belgium, 2022.

par les services de l'État. Ainsi, elle ne juge pas les ordonnateurs en tant que tels, mais vérifie le bon emploi des fonds publics, lors du jugement des comptes des comptables de l'État et des établissements publics ou, directement, en examinant la gestion des ordonnateurs. Le contrôle de la gestion n'est pas juridictionnel – son issue n'est donc pas une décision revêtue de l'autorité de chose jugée¹¹¹. Par ailleurs, la Cour des comptes est également en mesure d'exprimer son avis sur la régularité et la sincérité des comptes des entreprises publiques et de proposer, si nécessaire, des améliorations. Elle pourrait également porter une appréciation sur la qualité de la gestion de ces entreprises. En outre, la Cour des comptes a reçu compétence pour contrôler l'organisme de Sécurité sociale, qui est essentiellement une personne morale de droit public mais dont les ressources ressortissent de cotisations à caractère obligatoire venant de partout voire du secteur privé.

Également, la Cour des comptes est compétente pour vérifier l'emploi des aides publiques¹¹², qu'il s'agisse de subventions ou de taxes parafiscales. Depuis longtemps, cette compétence est étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique. La Cour est susceptible de saisir les instances judiciaires compétentes, dans le cadre de la procédure de déféré, en cas d'irrégularités manifestes dans la gestion des ordonnateurs¹¹³. En effet, les ordonnateurs sont susceptibles d'être entendus par la Cour des comptes dans le cadre de ce qu'on qualifie de gestion de fait ou de faute de gestion. La gestion de fait est définie par le législateur congolais comme étant une immixtion d'une personne sans qualité ni mandat dans la gestion des deniers, valeurs et biens publics¹¹⁴.

Enfin, à côté de ces activités de contrôle, dans d'autres pays comme en France, la Cour des comptes a aussi une mission de certification des comptes de l'État, relevant essentiellement d'une logique d'audit externe. Il ne s'agit pas de dire si les comptes sont exacts, mais s'ils sont tenus à l'aide d'outils et de procédures fiables et transparentes. Le rapport de certification est annexé au projet de loi de règlement.

2.1.2.3. La certification des comptes publics

La certification des comptes publics¹¹⁵ par la Cour des comptes en République Démocratique du Congo (RDC) est une composante essentielle du contrôle des finances publiques, ancrée dans le cadre juridique du pays¹¹⁶. Cette procédure vise à garantir la transparence, l'intégrité et la bonne gestion des ressources publiques, tout en renforçant la responsabilité des institutions gouvernementales envers les citoyens. La Constitution de la RDC établit la Cour des comptes en tant qu'institution indépendante, chargée de contrôler l'utilisation des fonds publics. La loi organique détaille les attributions de la Cour, y compris sa mission de certification des comptes publics. Ces dispositions légales visent à assurer que la Cour des comptes dispose des moyens nécessaires pour remplir ses missions de manière autonome et efficace, sans ingérence de l'exécutif.

La mission principale de la Cour des comptes en matière de certification des comptes publics consiste à vérifier et à attester de la régularité, de la sincérité et de la conformité des comptes de l'État et des autres entités publiques¹¹⁷. La certification implique une évaluation rigoureuse des comptes annuels présentés par le gouvernement, ainsi que des audits des différentes administrations, institutions et entreprises publiques. La Cour des comptes examine si les comptes publics reflètent fidèlement la situation financière de l'État, si les opérations comptables ont été effectuées conformément aux lois et

¹¹¹ F. FABRE, « Jurisprudence financière : Les dispositions du décret du 20 septembre 1968 relatives au contrôle de gestion de la Cour des Comptes », in *La Revue administrative*, 1968, vol. 21, no 126, pp. 721-725.

¹¹² S. FLIZOT, « Le contrôle des gestionnaires publics par les Cours des comptes », *Loc.cit.*

¹¹³ Les ordonnateurs responsables du Parlement, des Assemblées provinciales et des organes délibérants des entités territoriales décentralisées, les membres du gouvernement et des gouvernements provinciaux ainsi que les membres des exécutifs de l'entité territoriale décentralisée répondent de leurs fautes de gestion devant les organes politiques compétents. Cf. Art. 32 alinéa 2 de la Loi organique de 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.

¹¹⁴ Art. 7 point 11 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. RDC, JO, n° spécial de 24 novembre 2018.

¹¹⁵ D. CATTEAU, « Propos introductifs : les enjeux de la certification des comptes locaux », in *Gestion et finances publiques*, 2022, no 1, pp. 109-113.

¹¹⁶ Art. 35 de la loi organique relative à la Cour des comptes.

¹¹⁷ S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », in *Revue française de finances publiques*, 2008, no 101, pp. 61-77.

règlements en vigueur, et si les fonds publics ont été utilisés de manière efficace et efficiente¹¹⁸. Ce travail d'examen comprend la vérification des recettes, des dépenses, des emprunts et des dettes, ainsi que l'évaluation de la gestion des actifs publics.

En outre, la Cour des comptes joue un rôle consultatif en matière de finances publiques. Elle peut émettre des avis sur les projets de lois de finances et sur les réformes fiscales et budgétaires, contribuant ainsi à l'amélioration du cadre législatif et réglementaire. La Cour a également pour mission de formuler des recommandations pour améliorer la gestion des finances publiques, corriger les dysfonctionnements constatés et prévenir les risques de fraude et de corruption. L'objectif principal de la certification des comptes publics est de garantir la transparence et la fiabilité des informations financières publiques. En certifiant les comptes, la Cour des comptes atteste que les données financières publiées par le gouvernement sont exactes et conformes aux normes comptables en vigueur. Cette certification est essentielle pour renforcer la confiance des citoyens, des partenaires internationaux et des investisseurs dans la gestion des finances publiques du pays.

Un autre objectif clé de la certification est de promouvoir la responsabilité et la reddition des comptes au sein de l'administration publique¹¹⁹. En procédant à une évaluation indépendante des comptes publics, la Cour des comptes incite les gestionnaires publics à respecter les règles de bonne gouvernance financière, à justifier l'utilisation des fonds qui leur sont alloués et à rendre des comptes sur leur gestion. Cette démarche contribue à prévenir les dérives financières, à lutter contre la corruption et à encourager une utilisation plus judicieuse des ressources publiques. La certification des comptes publics vise également à améliorer l'efficacité de la gestion publique. Les recommandations formulées par la Cour des comptes, à la suite de ses audits et de ses examens, offrent au gouvernement et aux administrations des pistes pour optimiser la gestion budgétaire et financière. Ces recommandations peuvent porter sur des aspects tels que la rationalisation des dépenses, l'amélioration des systèmes de contrôle interne, la gestion des risques ou encore la modernisation des outils comptables.¹²⁰

En somme, la certification des comptes publics par la Cour des comptes en RDC est un processus vital pour assurer la transparence, la responsabilité et l'efficacité dans la gestion des finances publiques. Ancrée dans un cadre juridique solide, cette mission permet à la Cour de jouer un rôle central dans le contrôle de l'utilisation des ressources de l'État, en garantissant que les comptes publics sont conformes aux normes et en contribuant à l'amélioration continue de la gouvernance financière du pays¹²¹.

2.1.2.4. Le conseil au gouvernement et au parlement

Le conseil dispensé par la Cour des comptes de la République Démocratique du Congo (RDC) au Président de la République, au gouvernement et au parlement est une fonction essentielle qui renforce le rôle de cette institution dans la gouvernance financière du pays¹²². En tant qu'organe supérieur de contrôle des finances publiques, la Cour des comptes ne se limite pas à auditer et certifier les comptes publics. Elle joue également un rôle consultatif¹²³ stratégique en fournissant des conseils et des recommandations aux pouvoirs exécutif et législatif, afin d'améliorer la gestion des ressources publiques et de promouvoir la transparence et l'efficacité dans l'administration publique.

2.1.2.4.1. Le rôle consultatif auprès du gouvernement

La Cour des comptes apporte son expertise au gouvernement en matière de finances publiques à travers diverses formes de conseil. Elle est souvent sollicitée pour donner son avis sur des projets de lois de finances, des réformes budgétaires, ou des politiques publiques ayant un impact financier significatif. Ces avis, bien que consultatifs, sont cruciaux car ils reposent sur des analyses approfondies et des audits rigoureux des comptes publics et de la gestion administrative. Le conseil de la Cour des comptes permet au gouvernement de prendre des décisions éclairées en matière de gestion des finances

¹¹⁸ J.-F. BOUDET, « La certification des comptes en France », in *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2019, no 33-34, pp. 655-686.

¹¹⁹ S. KOTT, Loc. cit.

¹²⁰ D. CATTEAU, « Propos introductifs : les enjeux de la certification des comptes locaux », Loc.cit.

¹²¹ J.-F. BOUDET, « La certification des comptes en France », Loc.cit.

¹²² Art. 36 de la Loi organique de la Cour des comptes de 2018.

¹²³ J. PRADA, « L'évolution du rôle de la Cour des comptes dans ses relations avec le pouvoir législatif », in *La Revue administrative*, 1995, vol. 48, no 283, pp. 29-37.

publiques¹²⁴. Par exemple, lorsque le gouvernement prépare le budget de l'État, la Cour peut fournir des orientations sur la répartition des ressources, l'identification des économies possibles, ou l'amélioration des mécanismes de collecte des recettes. De plus, elle peut recommander des mesures pour renforcer les systèmes de contrôle interne au sein des ministères et des agences publiques¹²⁵, afin de prévenir les dysfonctionnements et de promouvoir une utilisation optimale des fonds publics.

En outre, la Cour des comptes peut être consultée sur des questions spécifiques liées à la gestion financière de projets ou de programmes publics, en particulier ceux financés par des emprunts ou des aides internationales. Son expertise permet d'évaluer les risques financiers, de garantir la conformité aux normes internationales et d'assurer que les engagements pris par le gouvernement sont gérés de manière responsable et durable.

2.1.2.4.2. Le rôle consultatif auprès du parlement

Le parlement, en tant qu'organe législatif et représentant du peuple, joue un rôle clé dans la supervision des finances publiques. La Cour des comptes assiste le parlement dans l'exercice de ses fonctions de contrôle budgétaire et de législation financière en fournissant des rapports, des analyses et des recommandations¹²⁶. Ces documents sont souvent le résultat d'audits approfondis et d'évaluations des politiques publiques menées par la Cour. Les rapports de la Cour des comptes, notamment ceux relatifs à l'exécution du budget, sont des outils précieux pour les parlementaires. Ces rapports permettent aux membres du parlement de comprendre comment les fonds publics ont été dépensés, d'identifier les domaines où les objectifs n'ont pas été atteints, et de questionner le gouvernement sur les écarts observés par rapport aux prévisions budgétaires. La Cour peut également conseiller le parlement sur les priorités budgétaires, en mettant en lumière les secteurs nécessitant une attention particulière, ou en soulignant les risques potentiels liés à certaines décisions budgétaires.

Le conseil de la Cour des comptes est également crucial lors des débats sur les lois de finances¹²⁷. Les commissions parlementaires, en particulier celles en charge des finances, s'appuient sur les rapports et les avis de la Cour pour évaluer la pertinence des propositions budgétaires du gouvernement. Cela permet aux parlementaires de formuler des amendements, de proposer des réaffectations de ressources, ou de recommander des réformes législatives pour améliorer la gestion des finances publiques. En outre, la Cour des comptes peut être sollicitée par le parlement pour enquêter sur des questions spécifiques liées à l'utilisation des fonds publics ou à la gestion financière de certaines institutions publiques. Ces enquêtes peuvent aboutir à des recommandations qui servent de base pour de nouvelles législations ou des mesures de réforme administrative.

2.1.2.4.3. L'impact des conseils de la Cour des comptes

Les conseils dispensés par la Cour des comptes ont un impact significatif sur la gouvernance financière de la RDC. Ils contribuent à améliorer la transparence et la reddition des comptes au sein de l'administration publique, en incitant les gestionnaires à respecter les règles de bonne gouvernance financière et à justifier leurs décisions. De plus, en fournissant des analyses indépendantes et objectives, la Cour aide à prévenir les dérives financières, à détecter les inefficacités et à proposer des solutions pour optimiser la gestion des ressources de l'État. Ces conseils renforcent également le rôle du parlement dans le contrôle budgétaire, en lui fournissant les outils nécessaires pour exercer une surveillance efficace sur l'action gouvernementale. En fin de compte, le travail consultatif de la Cour des comptes contribue à renforcer la confiance des citoyens et des partenaires internationaux dans la gestion des finances publiques de la RDC, en promouvant une administration publique plus transparente, responsable et efficace.

2.2. Un contrôle des finances publiques à améliorer

¹²⁴ MUTEPADILA LUNGILA, *Le contrôle de l'exécution de la loi des finances en RD Congo : points de faiblesse et opportunités d'amélioration*, Mémoire de fin d'études de Droit, UPN, 2022-2023, p.50.

¹²⁵ MOLINIER, Joel. Les expériences britannique et française de contrôle parlementaire des entreprises publiques. *Revue internationale de droit comparé*, 1972, vol. 24, no 4, p. 773-790.

¹²⁶ Cf. Art.180 de la Constitution de 2006 révisée.

¹²⁷ MUTEPADILA LUNGILA, *Op. cit.*, p. 25.

2.2.1. Au niveau de l'Administration

Le contrôle administratif des finances publiques en République Démocratique du Congo constitue un élément crucial pour assurer la bonne gestion des ressources publiques et garantir la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Cependant, ce contrôle présente plusieurs faiblesses qui nécessitent des améliorations pour renforcer l'efficacité de l'administration publique dans ce domaine. En RDC, le contrôle administratif des finances publiques est principalement assuré par des organes internes de l'administration, tels que les inspections générales des finances, les services d'audit interne au sein des ministères et les grands services publics notamment à la DGTCP, ainsi que les contrôleurs budgétaires rattachés aux différentes institutions publiques. Ce contrôle vise à vérifier la conformité des opérations financières aux lois et règlements en vigueur, à évaluer la performance des gestionnaires publics, et à prévenir les irrégularités, les fraudes et la corruption.

Cependant, plusieurs défis limitent l'efficacité de ce contrôle. Tout d'abord, l'insuffisance des ressources humaines et matérielles dans les organes de contrôle est un problème majeur. Les inspections générales et les services d'audit interne manquent souvent de personnel qualifié et de moyens logistiques adéquats pour mener à bien leurs missions¹²⁸. Cette carence entraîne un contrôle souvent superficiel et irrégulier des opérations financières, ce qui limite la capacité de l'administration à détecter et à corriger les dysfonctionnements en temps opportun. De plus, l'indépendance des organes de contrôle au sein de l'administration publique est parfois compromise par des pressions politiques ou hiérarchiques. Les contrôleurs financiers peuvent être soumis à des influences extérieures qui entravent leur capacité à exercer leur fonction en toute impartialité. Cette situation peut conduire à une certaine complaisance dans le contrôle, ou à la dissimulation d'irrégularités, ce qui affaiblit l'intégrité du système de contrôle administratif. La coordination entre les différents organes de contrôle administratif est également un point faible. En l'absence d'un cadre de coopération bien défini, les inspections et audits peuvent se chevaucher, ou au contraire, laisser des zones d'ombre non couvertes par le contrôle. Cela peut entraîner des inefficacités dans le processus de contrôle, ainsi qu'une utilisation sous-optimale des ressources disponibles.

Un autre problème est lié à l'application des sanctions à l'encontre des responsables de fautes de gestion. En dépit des constats faits par les organes de contrôle, les sanctions administratives et pénales sont rarement mises en œuvre de manière rigoureuse¹²⁹. Cette impunité relative réduit l'effet dissuasif du contrôle et encourage les pratiques de mauvaise gestion au sein de l'administration publique. Pour améliorer le contrôle administratif des finances publiques en RDC, il est nécessaire de renforcer les capacités des organes de contrôle par des formations adéquates, l'octroi de ressources suffisantes, et la modernisation des outils de contrôle. Il est également crucial d'assurer l'indépendance et l'impartialité des contrôleurs financiers en les protégeant contre les pressions externes. La mise en place d'un cadre de coordination entre les différents organes de contrôle pourrait permettre de maximiser l'efficacité des audits et des inspections, en évitant les redondances et en couvrant l'ensemble des opérations financières de manière exhaustive. Enfin, il est impératif d'instaurer un régime de sanctions effectives pour les responsables d'irrégularités, afin de renforcer la responsabilité et la discipline au sein de l'administration publique.

En somme, l'amélioration du contrôle administratif des finances publiques en RDC passe par des réformes structurelles et organisationnelles qui visent à renforcer la capacité, l'indépendance et l'efficacité des organes de contrôle. Ces améliorations sont essentielles pour garantir une gestion plus transparente et responsable des finances publiques, condition sine qua non pour le développement durable et la stabilité financière du pays.

2.2.2. En ce qui concerne l'IGF

Pour nous, le contrôle des finances publiques est un instrument de bonne gouvernance, c'est la raison pour laquelle l'État doit respecter un cadre institutionnel précis et doit être soumis à des procédures

¹²⁸ Voy. G.S. MUKENGE KATUMBA, « Corruption et mobilisation des recettes: Actions entreprises par l'inspection générale des finances RDC and perspectives », in *Revue Française d'Economie et de Gestion*, 2022, vol. 3, no 9.

¹²⁹ H. DIAVOVA DIAVOVA, « La lutte contre l'impunité en République Démocratique du Congo: Entre le vœu du constituant de 2006 et la pratique », in *African Journal of Democracy and Governance*, 2022, vol. 9, no 1-2, pp. 239-253.

dont les justifications sont à la fois politiques, financières et techniques. Considérant ce qui a été développé ci-haut, nous proposons que l'Inspection générale des Finances soit dépolitisée.

En effet, plusieurs observateurs de la politique congolaise pensent que l'IGF est instrumentalisée¹³⁰ en épargnant les gestionnaires publics proches du pouvoir en place et s'acharnant contre ceux qui sont proches de l'opposition ou ceux que le régime politique actuel voudrait sanctionner. C'est la raison pour laquelle il est réclamé le détachement de l'IGF de la présidence de la République, mais aussi pour que cette haute instance de contrôle financier soit complètement autonome. Ce qui va dans le sens de l'article 1^{er} de l'Ordonnance n°37-323 du 15 septembre 1987, qui disposait ce qui suit : « *un service de contrôle doté d'une autonomie administrative et financière, placée aux termes de l'article 4 de l'ordonnance* » sous l'autorité directe du Président de la République ». Ce rattachement à la présidence de la République ne garantit pas le contrôle efficace¹³¹. Le décret n°4/08 du 18 février 2004 avait modifié l'autorité de tutelle de l'IGF passant du ministre ayant les finances dans ses attributions au Président de la République. Or, l'IGF est un service qui devrait naturellement dépendre du ministre précité. Ainsi, le rattachement à la présidence constituerait pour notre part, un recul. En effet, les limitations dans les marges de manœuvre de l'Inspection Générale des Finances peuvent être source de léthargie de cet Institut de contrôle¹³².

2.2.3. Au sein du parlement

Le contrôle politique parlementaire des finances publiques en RDC constitue un enjeu crucial pour la gouvernance démocratique et la gestion transparente des ressources publiques¹³³. En tant qu'organe représentatif du peuple, le Parlement détient le pouvoir de voter le budget et de contrôler son exécution, ce qui inclut la surveillance des actes du gouvernement en matière de gestion des finances publiques. Cependant, ce contrôle reste encore à améliorer pour qu'il soit pleinement efficace et réponde aux attentes en termes de transparence, d'efficacité, et de responsabilité dans la gestion des deniers publics.

2.2.3.1. Le rôle du Parlement dans le contrôle des finances publiques

Le Parlement, à travers ses deux chambres – l'Assemblée nationale et le Sénat – joue un rôle essentiel dans le contrôle des finances publiques. Ce contrôle s'exerce principalement lors de l'examen et du vote du budget de l'État, où les parlementaires scrutent les propositions budgétaires soumises par le gouvernement. Ils ont la responsabilité de s'assurer que les crédits budgétaires sont alloués conformément aux priorités nationales et aux besoins de la population. De plus, le Parlement est censé surveiller l'exécution du budget, en vérifiant que les fonds publics sont utilisés de manière appropriée et en conformité avec les décisions prises. Le contrôle parlementaire s'étend également à l'évaluation des rapports financiers produits par le gouvernement, notamment les lois de règlement qui permettent de constater l'exécution du budget. C'est à travers ces instruments que le Parlement peut vérifier la concordance entre les prévisions budgétaires et leur réalisation effective, ainsi que la conformité des dépenses avec les autorisations budgétaires.

2.2.3.2. Les limites du contrôle parlementaire en RDC

Malgré l'importance de ce rôle, le contrôle parlementaire des finances publiques en RDC présente des faiblesses notables qui réduisent son efficacité. L'une des principales limitations réside dans la faiblesse des capacités techniques des parlementaires et des commissions chargées de l'examen des questions financières. Le contrôle des finances publiques nécessite une expertise approfondie en matière de gestion budgétaire, de comptabilité publique, et d'analyse financière, compétences qui sont parfois insuffisantes au sein du Parlement congolais¹³⁴. Cela peut conduire à un examen superficiel des

¹³⁰ NDUALU MAKUMA, *La question de l'indépendance de l'Inspection générale des finances. Défis et perspectives*, Travail de fin de cycle de gradué en droit, Université Pédagogique Nationale, 2022-2023, p. 35.

¹³¹ L'article 1^{er} de l'Ordonnance n°81-323 du 15 septembre 1987.

¹³² Cf. Décret n°018 du 19 février 2004.

¹³³ R. KAKESA MALUNDANGU, « Le contrôle parlementaire comme vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion populaire du citoyen à l'impôt en République Démocratique du Congo », in *International Journal of Innovation and Applied Studies*, 2017, vol. 20, no 4, pp. 1210-1226.

¹³⁴ M. BOMANA MAVUNGU, « Les avatars du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo », in *International Journal of Innovation and Applied Studies*, 2022, vol. 36, no 1, pp. 235-244.

documents budgétaires et financiers, et à une incapacité à détecter les irrégularités ou les gaspillages de fonds publics.

En outre, l'indépendance du Parlement par rapport au pouvoir exécutif est souvent mise en question. Dans certains cas, les liens politiques ou personnels entre les membres du Parlement et les membres du gouvernement peuvent entraver un contrôle rigoureux et impartial. Ce manque d'indépendance peut affaiblir la capacité du Parlement à exercer une surveillance efficace et à exiger des comptes du gouvernement. Le temps limité alloué à l'examen des documents budgétaires est également un problème récurrent. Les parlementaires disposent souvent de délais trop courts pour analyser les projets de lois de finances et les rapports d'exécution budgétaire, ce qui restreint leur capacité à mener un contrôle approfondi et à formuler des recommandations constructives.

2.2.3.3. Les perspectives d'amélioration

Pour renforcer le contrôle parlementaire des finances publiques en RDC, plusieurs améliorations sont nécessaires. Tout d'abord, il est crucial de renforcer les capacités techniques des parlementaires et du personnel des commissions financières. Cela pourrait se faire par le biais de formations spécialisées, l'assistance technique par des experts, et l'accès à des outils d'analyse financière modernes. Il est également essentiel de promouvoir une plus grande indépendance du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif. Cela passe par des réformes institutionnelles visant à garantir que les commissions parlementaires, notamment celles en charge des finances, puissent fonctionner de manière autonome et sans ingérence.

En outre, il serait bénéfique d'allonger les délais d'examen des documents budgétaires pour permettre aux parlementaires de mener des analyses plus approfondies. L'introduction de mécanismes de suivi et d'évaluation plus rigoureux pourrait également améliorer la surveillance de l'exécution du budget. Enfin, le renforcement des relations entre le Parlement et les institutions de contrôle externe, comme la Cour des comptes, est essentiel pour une meilleure coordination dans le contrôle des finances publiques. En collaborant plus étroitement avec ces institutions, le Parlement pourrait obtenir des informations et des analyses plus précises sur la gestion des fonds publics, renforçant ainsi son rôle de gardien de l'intérêt public. En somme, le contrôle politique parlementaire des finances publiques en RDC est un pilier essentiel de la gouvernance démocratique¹³⁵, mais il nécessite d'être considérablement renforcé pour jouer pleinement son rôle. Améliorer les capacités techniques¹³⁶, assurer l'indépendance des parlementaires, et mettre en place des mécanismes de contrôle plus rigoureux sont des étapes cruciales pour garantir une gestion transparente, efficace, et responsable des ressources publiques¹³⁷. Ces réformes contribueraient à une meilleure gouvernance et à une plus grande confiance du public dans les institutions de l'État.

2.2.4. Au plan de la Cour des comptes

Le contrôle juridictionnel des finances publiques exercé par la Cour des comptes en République Démocratique du Congo joue un rôle crucial dans la garantie de la transparence, de la responsabilité, et de l'efficacité dans la gestion des fonds publics. Toutefois, ce contrôle présente des défis et des lacunes qui nécessitent des améliorations pour renforcer l'efficacité de cette institution et garantir un meilleur usage des ressources publiques.

2.2.4.1. L'importance du contrôle juridictionnel par la Cour des comptes

La Cour des comptes, en tant qu'organe indépendant, est chargée de contrôler la régularité et la légalité des comptes publics. Elle vérifie la bonne exécution des budgets, évalue la performance des politiques publiques, et sanctionne les irrégularités commises par les gestionnaires des fonds publics. Ce contrôle juridictionnel vise à s'assurer que les deniers publics sont gérés conformément aux lois et règlements en vigueur, et qu'ils sont utilisés dans l'intérêt général. Le rôle de la Cour des comptes est également de protéger les citoyens contre les abus de pouvoir et la mauvaise gestion des ressources

¹³⁵ R. KAKESA MALUNDANGU, Loc.cit.

¹³⁶ Voy. L.M. IMBEAU et R. STAPENHURST, *Le contrôle parlementaire des finances publiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2019.

¹³⁷ J. MOLINIER, « Les expériences britannique et française de contrôle parlementaire des entreprises publiques », in *Revue internationale de droit comparé*, 1972, vol. 24, no 4, pp. 773-790.

publiques. En rendant des comptes sur l'exécution du budget et en sanctionnant¹³⁸ les fautes de gestion, elle contribue à la consolidation de l'État de droit et à la promotion de la bonne gouvernance en RDC.

2.2.4.1.1. Les défis et lacunes actuels

Malgré son rôle essentiel, le contrôle juridictionnel des finances publiques par la Cour des comptes en RDC fait face à plusieurs défis. Tout d'abord, la Cour des comptes souffre d'un manque de ressources financières et humaines. Ce déficit entrave sa capacité à mener des audits approfondis et réguliers sur l'ensemble des comptes publics, ce qui limite son efficacité. Le manque de personnel qualifié, ainsi que l'insuffisance des moyens matériels, réduit la portée et la qualité des contrôles effectués. Ensuite, la Cour des comptes peine parfois à faire appliquer ses décisions. Les sanctions qu'elle prononce contre les gestionnaires fautifs ne sont pas toujours suivies d'effet, ce qui affaiblit son autorité et réduit l'impact dissuasif de ses interventions. Cette situation est souvent liée à l'insuffisance de coordination entre la Cour des comptes et les autres institutions judiciaires et administratives en charge de l'application des sanctions. Par ailleurs, la Cour des comptes manque de visibilité et de transparence dans ses activités. Ses rapports annuels ne sont pas toujours publiés ou diffusés de manière adéquate, ce qui limite l'information du public et des autres acteurs de la société civile sur l'état des finances publiques. Cette faible diffusion nuit à la sensibilisation et à l'engagement des citoyens dans les processus de contrôle démocratique des finances publiques.

2.2.4.1.2. Les pistes d'amélioration

Pour renforcer le contrôle juridictionnel des finances publiques en RDC, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être envisagées. Il est essentiel d'allouer davantage de ressources à la Cour des comptes pour qu'elle puisse remplir efficacement ses missions¹³⁹. Cela implique non seulement des financements supplémentaires, mais aussi des efforts pour former et recruter du personnel qualifié, capable de mener des audits complexes et rigoureux. Il est également crucial de renforcer la collaboration entre la Cour des comptes et les autres organes de contrôle, y compris les juridictions ordinaires et les institutions anti-corruption. Une meilleure coordination permettrait d'assurer le suivi et l'application des décisions de la Cour, garantissant que les responsables de la mauvaise gestion sont effectivement tenus responsables¹⁴⁰.

La transparence des travaux de la Cour des comptes doit également être améliorée. La publication régulière et accessible de ses rapports est essentielle pour informer le public et renforcer la confiance dans les institutions publiques. Cette transparence pourrait être renforcée par l'organisation de conférences de presse, la diffusion des rapports sur des plateformes en ligne, et la collaboration avec les médias pour une plus large couverture de ses activités. Enfin, il est important d'encourager la participation de la société civile dans le contrôle des finances publiques. Les organisations non gouvernementales, les médias, et les citoyens peuvent jouer un rôle crucial en surveillant la gestion des fonds publics et en exigeant des comptes des responsables. Le renforcement du contrôle citoyen complète le contrôle juridictionnel et contribue à une meilleure gouvernance¹⁴¹. Le contrôle juridictionnel des finances publiques par la Cour des comptes en RDC est un pilier essentiel de la bonne gouvernance et de la transparence. Toutefois, pour que cet organe joue pleinement son rôle, il est nécessaire de surmonter les défis actuels et d'apporter des améliorations significatives. Cela passe par un renforcement des ressources, une meilleure coordination institutionnelle, une transparence accrue, et un engagement plus fort de la société civile. Ces mesures permettront de consolider l'État de droit et d'assurer une gestion plus rigoureuse et responsable des ressources publiques en RDC.

Par ailleurs, il convient de relever que les moyens de fonctionnement de la Cour des Comptes sont très limités, notamment sur le plan financier. Contrairement à l'Inspection Générale des Finances, qui bénéficie d'une autonomie financière malgré des prérogatives moindres, la Cour dépend de l'Assemblée

¹³⁸ H. DIAVOVA DIAVOVA, *Loc. cit.*, pp. 239-253.

¹³⁹ MUTEPADILA LUNGILA, *Le contrôle de l'exécution de la loi des finances en RD Congo : points de faiblesse et opportunités d'amélioration*, Mémoire de fin d'études de Droit, UPN, 2022-2023, p.55.

¹⁴⁰ G. MILLER, « La Cour des comptes, un lieu d'accompagnement de la décision ? », in *Revue française de finances publiques*, 2023, vol. 164, no 4, pp. 131-144.

¹⁴¹ Voy. Y. SINTOMER, C. HERZBERG et A. ROCKE, *Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2020.

nationale pour financer ses activités, ce qui entrave son indépendance et sa capacité à mener à bien son programme de travail. Après plus de 50 ans d'existence, le bilan de la Cour des Comptes reste décevant, avec aucune décision majeure rendue à ce jour. Ses audits ont rarement abouti à des sanctions pour les gestionnaires publics, malgré des rapports révélant la mauvaise utilisation des deniers publics. De plus, la majorité des magistrats de la Cour n'ont pas prêté serment, ce qui les empêche d'être pleinement opérationnels. La Cour n'a pas pu exercer efficacement son pouvoir de contrôle sur la gestion des finances publiques en raison de moyens financiers et matériels insuffisants. Ses contrôles ont été plus pédagogiques qu'administratifs. Bien que le gouvernement et les bailleurs de fonds aient accordé des subventions depuis 2004 pour rendre la Cour opérationnelle, un rapport a mis en évidence des dysfonctionnements dans la fiabilité des contrôles.

Le rattachement de la Cour des Comptes au Parlement compromet son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et législatif¹⁴², en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs. Cette dépendance est accentuée par le fait que les membres de la Cour sont nommés et peuvent être relevés de leurs fonctions par le Président de la République après avis de l'Assemblée nationale, ce qui compromet leur inamovibilité tant que magistrats, pourtant laquelle inamovibilité est le fondement essentiel de l'indépendance judiciaire¹⁴³. La Cour des Comptes ne jouit pas d'une autonomie financière, malgré ses vastes pouvoirs d'investigation et de contrôle. Néanmoins, des programmes annuels de contrôle de la gestion des finances publiques ont été mis en place, incluant le contrôle juridictionnel des comptes, la vérification des dépenses exceptionnelles, le rapprochement des comptes de la Banque centrale du Congo, et le suivi du renforcement des capacités administratives pour une information budgétaire fiable.

Pour améliorer le fonctionnement de la Cour des Comptes, il est proposé de la détacher du Parlement afin de garantir son indépendance. La création d'un parquet financier spécialisé est également suggérée pour traiter plus rapidement les affaires complexes de finances publiques, et il est recommandé que l'Inspection Générale des Finances retourne sous la tutelle du ministère des Finances pour assurer un contrôle efficace et neutre des deniers publics.

Conclusion

La conclusion sur les aspects matériels et organiques du contrôle des finances publiques et de l'exécution du budget de l'État en République Démocratique du Congo (RDC) met en lumière un cadre complexe et multifonctionnel, visant à assurer la transparence, l'efficacité et la responsabilité dans la gestion des ressources publiques. Le contrôle hiérarchique sur les ordonnateurs et les comptables publics constitue une première ligne de défense contre les abus et les irrégularités. En veillant au respect des procédures budgétaires et comptables, ce contrôle assure que les fonds publics sont utilisés conformément aux lois et règlements en vigueur. La surveillance exercée par les contrôleurs budgétaires du ministère du Budget joue un rôle crucial dans la prévention des détournements de deniers publics. En analysant et validant les engagements financiers pris par les différents services de l'État, ces contrôleurs garantissent la conformité des dépenses publiques avec les crédits budgétaires autorisés, limitant ainsi les risques de malversations. Les patrouilles financières de l'Inspection Générale des Finances (IGF) renforcent ce dispositif en effectuant des audits et des contrôles inopinés sur le terrain. L'IGF, par son action proactive, détecte et sanctionne les pratiques illégales ou irrégulières avant qu'elles ne prennent de l'ampleur, jouant un rôle dissuasif contre la corruption et les détournements¹⁴⁴.

Le jugement des comptes publics, confié à la Cour des comptes, est l'aboutissement du processus de contrôle. En examinant et en certifiant les comptes des ordonnateurs et des comptables publics, la Cour

¹⁴² C. MUAKA MUAKA, *Rôle et missions de la Cour des comptes dans le contrôle des finances publiques en RDC*, travail de fin de cycle de graduat, UPN, 2021-2022, p.54.

¹⁴³ F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », in *Les Cahiers de la justice*, 2012, vol. 2, no 2, pp. 41-61. P. NIHOUL, « L'indépendance et l'impartialité du juge », in *Annales de droit de Louvain*, 2011, pp. 201-264.

¹⁴⁴ Selon le journal en ligne actualite.cd du 17 février 2024, grâce à la patrouille financière, l'IGF a pu bloquer plus de 1,5 milliard USD de dépenses irrégulières en 2023. Disponible sur <https://actualite.cd/2024/02/17/rdc-grace-la-patrouille-financiere-ligf-pu-bloquer-plus-de-15-milliard-usd-de-depenses>. Consulté le 25 septembre 2024.

des comptes garantit la régularité et la sincérité des opérations financières de l'État. Par ailleurs, elle lutte activement contre les fautes de gestion et la gestion de fait, sanctionnant sévèrement les pratiques illégales qui compromettent l'intégrité des finances publiques. En somme, le cadre de contrôle des finances publiques en RDC repose sur une combinaison de mécanismes matériels et organiques qui, bien que nécessitant des améliorations, forment une structure essentielle pour protéger les deniers publics. Chaque organe de contrôle contribue à un système global qui, s'il est pleinement opérationnel et soutenu par des réformes continues, peut significativement améliorer la gestion financière de l'État et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques.