

# Les règles de gestion et mécanismes de control du budget général de l'Etat en RDC : cadre juridique et enjeux actuels

Par Abdou Muhima Moïse\*

## Résumé

Cet article analyse le cadre juridique qui régit la gestion du budget général de l'Etat en République démocratique du Congo (RDC), les institutions et les procédures qui interagissent dans la politique budgétaire nationale. Les lois des finances contiennent le budget de chaque année. Ces budgets détaillent les charges et les avoirs (recettes) de l'Etat pour une année civile. Ainsi, la loi de finance de l'année est votée conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011; de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. L'élaboration, la gestion et le contrôle de la politique budgétaire font intervenir toutes les institutions de l'Etat à différents niveaux, chacune en ce qui la concerne et conformément aux compétences et attributions qui leurs sont conférées par les textes juridiques qui régissent ce secteur en RDC.

## Abstract

This article analyzes the legal framework that governs the management of the general state budget in Congo D.R, and the institutions and procedures that are involved in national budget policy. The finance laws contain the budget for each year. These budgets detail the expenses and assets (revenues) of the state for a calendar year. Thus, the finance law of the year is voted in accordance with the relevant provisions of the Constitution of 18 February 2006 as amended in 2011; Law No. 11/011 of 13 July 2011 on public finance. The elaboration, management and control of the budget policy involve all the institutions of the State at different levels, each one in its own right and in accordance with the competences and attributions conferred on them by the legal texts governing this sector in the DRC.

## Introduction

En République démocratique du Congo, le budget de l'Etat doit être compris comme un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central consoli-

\* Abdou Muhima Moïse est Licencié en Droit de l'Université de Kinshasa; Diplômé de China (Hangzhou) Cross-border E-commerce College et Post-graduate (LLM) de Zhejiang Gongshang University School of Law (Hangzhou-China). Avocat au Barreau de Kinshasa / Matete. Chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA). E-mail : muhima-moise@gmail.com.

dées avec celles des provinces<sup>1</sup>. Dans un Etat de droit, l'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires. Ceci permet la promotion de la transparence des finances publiques de l'Etat. Mais également, il exige une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures des administrations publiques pour contribuer à la prise de décisions de politique économique et améliorer la qualité de ces décisions<sup>2</sup>. La transparence des finances publiques contribue ainsi à mettre en lumière les risques qui peuvent peser sur les perspectives budgétaires, et peut aussi favoriser une réaction plus rapide et mieux adaptée à l'évolution des conditions économiques et réduire du coup l'incidence et la gravité des crises relatives à la gestion des finances publiques de l'Etat. En RDC, les finances de l'Etat sont constituées de recettes et de dépenses des entités composant l'Etat à savoir le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées<sup>3</sup>.

Conformément à la constitution en vigueur, les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat<sup>4</sup>, au cours d'une année civile, celle-ci est la loi budgétaire, votée par le Parlement, préparée et exécutée par le gouvernement. C'est dans ces lois de finances qu'on retrouve notamment le budget de l'Etat. Ces lois contiennent également les mesures fiscales relatives aux recettes des douanes et accises, les mesures relatives aux recettes non fiscales mais aussi bien sûr, la configuration des dépenses du budget général, les mesures, les dispositions spécifiques et la configuration des recettes et des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux. Les lois des finances sont élaborées conformément à la Constitution et à la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, prévue à l'article 122 (3) de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

Le Parlement est l'autorité budgétaire en RDC. Tout de même, il sied de noter que la préparation du budget, la promulgation de la loi budgétaire et l'exécution du budget de l'Etat sont assurées par le Pouvoir exécutif. Chaque institution joue un rôle important en amont et en aval dans un cycle budgétaire. Ainsi, considérant le cadre d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat comme un système, le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif en constituent les éléments qui interagissent pour la tenue et l'exécution de la politique budgétaire de l'Etat.

1 *Aubin Minakuët François BokonaWiipaBondjali*, Lexique des assemblées politiques délibérantes, Louvain-la-Neuve, 2013, p.33.

2 *Allen, Richard and DimitarRadev*, Managing and Controlling Extra budgetary Funds, Washington, 2006, p.12.

3 Article 3 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

4 Article 126 al.1 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

## A. Contrôle des interactions institutionnelles dans l'élaboration du budget de l'Etat en RDC

Certes, le Parlement est l'autorité budgétaire en RDC mais c'est le Gouvernement qui propose le budget de l'Etat qui devra être en suite voté au Parlement. Ainsi, le gouvernement propose le budget au Parlement, en suite le Parlement approuve ce budget sous forme d'une loi, c'est la loi budgétaire, qui sera en fin promulguée par le Président de la République pour son exécution pour une période d'une année civile<sup>5</sup>.

### *1. Rôle du Pouvoir exécutif dans l'élaboration du budget de l'Etat*

Le Pouvoir exécutif intervient tout en amont par l'élaboration du Projet de budget de l'Etat (1) et après son adoption par le Parlement, le Président de la République promulgue la loi budgétaire (2).

#### 1. Préparation et élaboration du Projet de budget de l'Etat

L'élaboration du projet de budget de l'année est de la responsabilité du Gouvernement<sup>6</sup>. Chaque Ministère sectoriel fait ses prévisions et le Ministère du Budget assure la coordination. A l'issue de ce travail, le gouvernement, au niveau central, produit un document appelé « projet de Loi de finances de l'année ». Au niveau provincial, on parle du projet d'édit budgétaire et au niveau de l'entité territoriale décentralisée, de la décision budgétaire. À cet effet, les ministères sont censés être dûment informés et conscients des priorités et des problèmes dans leurs secteurs respectifs afin de pouvoir identifier leurs besoins en termes d'élaboration de budget et de propositions de lois. Ils devraient également pouvoir contribuer en interne à l'élaboration du plan d'action annuel du gouvernement pour l'atteinte des objectifs assignés et budgétisés par la loi budgétaire. Dans ce processus, il y est également fait appel à des Consultations interministérielles avant même la centralisation des données budgétaires ne soit effectuée au niveau du Ministère national ayant le budget dans ses attributions.

Les consultations interministérielles se justifient par le fait que le budget général de l'Etat est un élément très important pour l'exécution ou la réalisation des politiques de l'Etat qui se traduisent par le Programme du Gouvernement. Ces politiques s'inscrivent dans le cadre des missions de l'Etat que sont l'organisation de l'Administration, la Défense, la Justice, les Affaires économiques, la Protection de la faune et de la flore, la Santé, les Sports ainsi que l'Enseignement et les Affaires sociales. Ainsi, le budget de l'Etat est un

5 Article 172 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

6 Article 126 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

moyen pour la réalisation du Programme du Gouvernement qui en fait touche tous les secteurs de vie nationale<sup>7</sup>.

Un certain nombre de ministères peuvent avoir des préoccupations valides dans leur secteur, d'autant que beaucoup de domaines de la vie nationale mobilisent les compétences de plusieurs ministères. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des ministères concernés dans la mesure où de nombreuses politiques sociales sont corrélées (comme par exemple les politiques touchant à l'éducation et la santé ou la justice sont liées à la main-d'œuvre) et où les politiques dans beaucoup de domaines ont des conséquences sur l'économie (par exemple, l'environnement, les transports et l'agriculture). Dans le cas d'un ministère horizontal, tel que le Ministère des finances, il est évident que presque toutes les politiques auront des implications budgétaires et affecteront donc le mandat du ministère. Le but des consultations interministérielles est de s'assurer que les intérêts des autres ministères sont bien pris en compte et discutés au niveau des experts de sorte à résoudre le plus de conflits possibles avant de soumettre les questions aux Conseil des ministres, lesquelles doivent rester concentrées sur les questions de politique générale de l'Etat<sup>8</sup>.

En RDC, le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé par le Gouvernement au Bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le quinze septembre de chaque année. Si, quinze jours avant la fin de la session budgétaire, le Gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire. Mais 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<sup>9</sup>.

## 2. Modalités et exigences pour la promulgation de la loi des finances

Le pouvoir de la promulgation des lois est dévolu au Président de la République<sup>10</sup>. En ce qui concerne la loi budgétaire, vu que celle-ci doit être votée suivant les conditions prévues pour la loi organique<sup>11</sup>, elle ne peut être promulguée qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle obligatoirement saisie par le Président de la République, de sa conformité à la Constitution dans un délai de quinze jours<sup>12</sup>. Avant la promulgation de la loi budgétaire, le Président de la République peut suggérer des modifications ou des amendements à celle-ci tout en restant dans le cadre légal. Si le projet de loi de finances voté en temps utile par la Parlement et transmis pour promulgation avant l'ouverture du

7 Ministère du budget, Budget citoyen. Chiffres, Politiques publiques, Actions et Mesures en condensés, Kinshasa, 2015.

8 *Kopits, George et Steven Symansky*, Transparence budgétaire-Les meilleures pratiques de l'OCDE, Paris, 2009.

9 Article 126 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

10 Article 79 al.2 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

11 Article 126 al.2 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

12 Article 124 (3) de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

nouvel exercice budgétaire fait l'objet d'un renvoi au Parlement par le Président de la République, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires<sup>13</sup>. Dans certaines circonstances, le Président de la République peut intervenir en promulguant la loi budgétaire même si les chambres du parlement ne sont pas arrivées à adopter le texte de ladite loi conformément aux prescrits de l'article 124 de la Constitution en vigueur. Ainsi, 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<sup>14</sup>.

## *II. Rôle du parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat*

Le rôle du parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat est particulièrement important puisqu'il est le représentant du peuple qui est le propriétaire et le bénéficiaire principale des finances publiques. Le parlement doit être actif par l'implication législative dans la planification à moyen terme et dans la détermination des priorités qui guident le processus annuel d'affectation des ressources de l'Etat. Le parlement doit participer à la définition des priorités stratégiques, au débat et à la définition des priorités à moyen terme dans la politique budgétaire de l'Etat. Du nombre de ses prérogatives générales, en RDC, le parlement vote les lois<sup>15</sup>. Le processus et passage du Projet de loi budgétaire devant le parlement permet aux représentants du peuple de s'assurer que les intérêts de la nation sont correctement représentés. Le Projet de loi de finance émanant du Gouvernement est voté au Parlement dans les conditions prévues pour la loi organique. Ce projet de loi n'est soumis à la délibération et au vote de la première Chambre saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt<sup>16</sup>.

Ainsi, les discussions portent, devant la première Chambre saisie, sur le texte déposé par le Gouvernement. Une Chambre saisie d'un texte déjà voté par l'autre Chambre ne délibère que sur le texte qui lui est transmis<sup>17</sup>. Cette seconde chambre ne revient plus sur le texte initial du projet tel que déposé à la première chambre. En cas de propositions d'amendements parlementaires, le ministère doit fournir une réponse appropriée pour rencontrer la préoccupation des parlementaires. Le Parlement exerce un rôle central d'autorisation, de contrôle et, de manière plus restreinte, de détermination des dépenses de l'Etat. Tout commence par le vote de la loi des finances de l'année budgétaire. Le Parlement autorise chaque année par le vote du budget les dépenses de l'État et ratifie les ouvertures de crédits décidées par le Gouvernement en cours d'année.

13 Article 126 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

14 Article 126 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

15 Article 100 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

16 Article 124 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

17 Article 132 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

## **B. Suivis et contrôle de l'exécution du BE en RDC**

Exécuter le budget de l'Etat c'est réaliser les recettes prévues et engager les dépenses autorisées par le budget<sup>18</sup>. Dans ce processus, le Gouvernement qui non seulement propose la loi budgétaire et tous ses annexes au Parlement, mais aussi exécute le budget de l'Etat, fait intervenir l'administration à plusieurs niveaux pour le contrôle et l'exécution du budget de l'Etat<sup>19</sup>. Ainsi, le contrôle administratif qui est soit hiérarchique, soit de tutelle<sup>20</sup> devient indispensable pour le suivi et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. Aussi, bien que relevant de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics. Et indépendamment de cette dernière, l'Assemblée nationale et les autres organes délibérant au niveau des provinces et des entités décentralisées participent activement au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat.

En RDC, il existe, au niveau national, trois régies financières chargées du recouvrement des recettes courantes. Il s'agit de la Direction Générale des Impôts (D.G.I). Elle s'occupe des impôts directs et des impôts indirects sur les biens et services. La deuxième régie financière est la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA). Celle a une triple mission : fiscale, économique et sécuritaire. À ce titre, elle perçoit les droits, taxes et autres redevances à caractère douanier et fiscal, présent et à venir et qui sont dus soit de l'importation ou de l'exportation des marchandises de toutes natures, soit du fait de leur transit ou de leur séjour en entrepôt douanier. Elle perçoit également les droits d'accises présents et à venir. Sur le plan économique, la DGDA joue un rôle majeur dans l'économie nationale notamment en facilitant et sécurisant les échanges commerciaux et la production locale des produits soumis aux droits d'accises; en protégeant l'espace économique national en particulier par l'application des normes aux frontières; en faisant respecter les règles des politiques d'intégration du pays dans les communautés économiques régionales. Mais également, en établissant les statistiques du Commerce extérieur. Sur le plan sécuritaire, elle s'occupe de la surveillance des frontières, de la recherche et la constatation des infractions en matière de douane et assises et aux législations connexes<sup>21</sup>. La troisième régie financière est la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation (DGRAD). Cette régie exerce toutes les missions et prérogatives en matière d'ordonnancement et de recouvrement des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations émergeant au budget général de l'État. Elle est consultée pour toute modification ou révision de la législation et de la réglementation en matière de

18 *Serge Hoffmann et de Raymond Bausch*, Les finances publiques, 2014, p.34.

19 *Henri Mova Sakanyi*, La science de finances publiques, Kinshasa, p.24.

20 *Clément Kabange Ntabala*, Droit administratif congolais, Tome I, Kinshasa, 2005.

21 Lire le Décret n°09/43 du 03 décembre 2009.

recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations initiée par les autres administrations ainsi que pour toutes décisions d'admission au régime d'exception<sup>22</sup>.

### *I. Contrôle et suivis administratif de l'exécution du budget de l'Etat*

Toute l'administration de l'Etat intervient dans l'exécution du budget de l'Etat, chacun en ce qui le concerne. Les responsables d'institution, le ministre, responsable de budget annexe ou la personne déléguée par lui au niveau central et au niveau déconcentré peuvent être des ordonnateurs des comptes, et ainsi, ils peuvent engager financièrement d'Etat. Dans chaque ministère, le ministre est l'ordonnateur principal, il répartit les crédits entre les différentes unités administratives et délègue une partie des crédits à des ordonnateurs secondaires. L'ordonnateur a le pouvoir, dans la limite des crédits budgétaires qui lui sont accordés par les lois de finances, d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires au fonctionnement de son institution ou ministère, ou service déconcentré, ou budget annexe rattaché. Dans ce contexte, un contrôle administratif s'impose dans la gestion des finances de l'Etat. Ce contrôle peut être hiérarchique ou de tutelle<sup>23</sup>.

#### 1. Contrôle hiérarchique

Dans ce type de contrôle, chacun se trouve subordonné à une autorité supérieure, à l'exception évidente de celui qui se trouve au sommet de la hiérarchie administrative, celui qui détient le pouvoir règlementaire général. Cette pratique classe les différents organes selon le degré de pouvoir et les compétences dont ils disposent. Ainsi, le supérieur hiérarchique fixe les principales orientations qui déterminent les décisions à prendre au sein d'une collectivité; il établit les instructions sous forme de circulaire, ou encore de directive, et fixe les conduites, les sanctions, et répartit les tâches. Le supérieur hiérarchique a le pouvoir d'annulation de décision, mais aussi de réformation ou de suspension et d'approbation. Le processus de contrôle hiérarchique dans la politique budgétaire vise à donner à l'Administration la possibilité de rectifier toute décision irrégulière prise par le subalterne en matière d'exécution du budget de l'Etat. Lorsque la décision a été régulièrement prise, le contrôle permet à l'autorité hiérarchique d'obtenir une explication motivée des raisons pour lesquelles elle a été considérée comme telle.

#### 2. Contrôle de tutelle

La tutelle administrative est une forme de pouvoir exercé par une personne morale de droit public, appelée autorité de tutelle, sur une autre, qui peut être une collectivité publique,

22 *Henri MOVA SAKANYI*, note 20, p.33.

23 *René Chapus*, *Droit du contentieux administratif*, 6e éd., Paris,1996.

un établissement public, ou un établissement privé d'intérêt public<sup>24</sup>. Le pouvoir de tutelle comprend l'ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose cette autorité sur l'entité sous tutelle, en vue de la maintenir dans le respect de la loi, et de faire prévaloir un intérêt public supérieur<sup>25</sup>. Tout de même, il sied de noter qu'en RDC, ces pouvoirs sont limités par la Constitution et par la loi sur les entités territoriales décentralisées (ETD) de 2008.

## *II. Rôle de la Cour des comptes*

La Cour des comptes est une institution de contrôle de la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes publics. Elle a été instituée par la Constitution du 18 février 2006 et organisée par la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes de la République Démocratique du Congo. Elle relève de l'Assemblée nationale<sup>26</sup> et, est l'Institution Supérieure de Contrôle des finances publique de l'Etat. Elle a pour mission d'effectuer, de manière indépendante, un contrôle externe à posteriori des finances de l'Etat et de ses démembrements ainsi que des organismes, entreprises publiques et autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat<sup>27</sup>. Cette institution contrôle principalement les documents du comptable public<sup>28</sup> qui est en effet tout agent ayant qualité pour exécuter, au nom et pour le compte du pouvoir central, de la province, de l'entité territoriale décentralisée, des opérations de recettes et de dépenses, de maniement de fonds et de valeurs qu'il détient ainsi que les opérations se rapportant aux biens publics. Le comptable public doit veiller au respect des principes et des règles de gestion de finances publiques et assure la sincérité des enregistrements et le respect des procédures<sup>29</sup>.

La procédure devant la Cour des comptes est inquisitoriale, secrète, écrite et contradictoire<sup>30</sup>. Dans l'exercice de sa mission, le juge de la Cour des comptes effectue une procédure dans laquelle il a la maîtrise du procès et joue un rôle actif. En plus des éléments que les parties vont lui apporter, le juge recherche des éléments de preuve lui-même afin de fonder sa propre opinion. Les juges dans cette procédure sont des professionnels, formés

24 *Morrand-Deville*, Cours de Droit Administratif, Paris, 2005, p.199.

25 Remi Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, Paris, 2012, p.21.

26 Article 178 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 et article 212 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

27 Article 3 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

28 *Aubin Minaku et François Bokona Wiipa Bondjali*, note 2, p.

29 Article 7 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

30 Article 88 de la Loi n°17/AN/13/7ème portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

aux méthodes de l'instruction et de l'inquisition. En même temps, la procédure devant la Cour des comptes est contradictoire pour garantir au comptable public ou toute autre partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels ses comptes seront jugés.

Les différents intervenants dans la procédure doivent donc se montrer loyaux et diligents dans la communication de leurs pièces et conclusions : tout élément produit devant le juge des comptes devant pouvoir faire l'objet d'un débat, il doit en conséquence être communiqué à toute personne ou partie impliquée dans la procédure. C'est ainsi que à l'issue de l'instruction, le magistrat rapporteur rédige son rapport, appuyé des pièces justificatives, dans lequel il consigne ses observations et propositions quant à la suite à réserver au dossier et les communique au comptable public principal assignataire qui dispose d'un délai d'un mois pour présenter par écrit ses moyens de défense<sup>31</sup>. Le juge lui-même est tenu de respecter le principe du contradictoire, par exemple lorsqu'il envisage de soulever d'office un argument de droit : il doit dans ce cas mettre les parties en mesure de s'expliquer sur ce point, sous peine de ne pouvoir l'utiliser dans sa décision.

La Cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel et un contrôle extra-juridictionnel<sup>32</sup>. Dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics principaux assignataires de recettes et de dépenses, déclare et apure les gestions de fait, statue sur les fautes de gestion et prononce les condamnations. Elle statue sur les recours en appel formés contre les arrêts définitifs rendus en premier ressort. Elle statue enfin sur les recours en révision et en rétractation, ainsi que sur les renvois après cassation<sup>33</sup>. L'instruction d'une affaire s'ouvre par un ordre de mission qui désigne notamment le magistrat-rapporteur, dont copie est communiquée au Ministère public. Le rapporteur désigné effectue l'instruction sur pièces ou sur place. Il peut, en tant que de besoin, requérir les forces de l'ordre pour assurer l'accomplissement de sa mission. Les ordonnateurs, les comptables publics, les autorités hiérarchiques ou de tutelle et tout autre responsable public ou privé concerné sont tenus, sous peine d'amende, de communiquer, sur demande des magistrats de la Cour des comptes, tout document et de fournir tout renseignement relatifs à la gestion des services et organismes publics et privés soumis au contrôle de la Cour des comptes. Toute entrave à l'action de la Cour des comptes est assimilée à une faute de gestion<sup>34</sup>.

31 Article 106 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

32 Article 89 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

33 Article 90 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

34 Article 98 de la Loi n°17/AN/13/7ème L portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes du 14 décembre 2013.

### *III. Suivis et contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par les organes législatifs*

Les organes législatifs principaux qui interviennent dans le suivis et le contrôle de l'exécution du de l'Etat sont le Parlement au niveau national et les Assemblées provinciales au niveau provincial. Les Assemblée provinciales contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Le rôle que les organes législatifs jouent dans le processus budgétaire dépend de la configuration institutionnelle<sup>1</sup> du pays<sup>35</sup>. Dans les pays africains anglophones calqués sur le système britannique, les organes législatifs tendent à participer à la phase d'évaluation, alors que dans les pays africains francophones, les organes législatifs assurent en général une surveillance budgétaire durant la phase d'exécution. Plus encore, en RDC, les organes législatifs participent encore en aval au processus budgétaire par des discussions sur la configuration du budget de l'année et son adoption définitive avant sa promulgation pour son exécution.

Des arrangements institutionnels différents conduisent souvent à des relations variables entre l'exécutif et l'organe législatif tout au long du processus budgétaire. Dans certains pays africains, le processus budgétaire est caractérisé par une relation tendue entre les pouvoirs exécutif et législatif<sup>36</sup>. Cette relation tendue peut conduire à des retards dans l'approbation du budget qui peuvent entraîner à leur tour des retards dans l'exécution du budget et nuire à la prestation de services. De manière générale, le Parlement contrôle l'exécution des dépenses. Les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat disposent ainsi de pouvoirs étendus pour s'assurer du bon emploi des deniers publics et du respect de l'autorisation budgétaire consacrée dans la loi budgétaire. Ainsi, le suivis et le contrôle de l'exécution du budget par les organes délibérant est un outil efficace de veille budgétaire.

Les Commissions constituent l'un des organes de l'Assemblée national<sup>37</sup>. Elles sont des groupes techniques de travail de l'Assemblée nationale chargés d'examiner les questions soumises à leur délibération par la plénière ou par le Bureau. Elles peuvent être soit permanentes, soit spéciales et temporaires, soit mixtes<sup>38</sup>, il en est quasiment de même pour le Sénat<sup>39</sup>. La Commission économique, financière et contrôle budgétaire est celle qui s'occupe principalement des questions de suivis et de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, au niveau du Sénat, il s'agit de la Commission économique, financière et de la bonne gouvernance<sup>40</sup>.

Tout de même, de manière générale, les sous-commissions ont, outre la charge de l'accomplissement des missions de leurs compétences respectives, celle de procéder à

35 Campbell Bryan et Éric Ghysels, *An Empirical Analysis of the Canadian Budget Process*, Montréal, 1995, 18 p.

36 Cliche Pierre, *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, 2009, p. 307.

37 Article 22 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

38 Article 42 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

39 Article 40 du Règlement intérieur du Sénat.

40 Article 42 du Règlement intérieur du Sénat.

l'examen des prévisions budgétaires du ou des ministères de leurs secteurs conformément au « Manuel de procédures d'examen du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de reddition des comptes ». Les conclusions de leurs travaux portant sur l'examen des prévisions budgétaires sont communiquées à la Commission économique, financière et contrôle budgétaire<sup>41</sup> cette dernière recueille trimestriellement les documents et les renseignements relatifs à l'exécution budgétaire. Elle élabore un calendrier trimestriel de contrôle de l'exécution budgétaire qu'elle soumet pour approbation à l'Assemblée plénière. Le rapport de contrôle budgétaire quelle effectue est déposé au Bureau qui le soumet à l'Assemblée plénière<sup>42</sup>. Au niveau du Sénat, les différentes Commissions permanentes sont chargées d'examiner les prévisions budgétaires du ou des ministères de leurs secteurs respectifs conformément au Manuel de procédures d'examen du projet de loi de finances annuelle et du projet de loi de reddition des comptes. Le rapport relatif à l'examen des prévisions budgétaires est transmis à la Commission économique, financière et de la bonne gouvernance<sup>43</sup>.

## Conclusion

Il est constaté que le cadre juridique qui régit la gestion et le contrôle du budget de l'Etat en RDC est constitué notamment, mis à part les lois des finances de chaque année, de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011; la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques qui est présentée comme la Loi-cadre relative à la gestion des finances publiques en RDC; des Règlements intérieurs des organes législatifs et d'autres textes qui régissent le fonctionnement de l'exécutif au niveau national et provincial. La gestion et le contrôle du budget de l'Etat connaissent le concours de plusieurs institutions de l'Etat. En amont, le Gouvernement prépare le projet de loi des finances de l'année. En faisant intervenir d'autres ministères, le ministère du budget à travers ses services, centralise toutes les données à soumettre au Conseil des ministres qui délibère sur le projet de loi des finances de l'année à soumettre au Parlement. Dans leurs interactions au niveau du Gouvernement, les différents acteurs peuvent être appelés à justifier leurs propositions si cela est nécessaire.

Le Parlement quant à lui, soumet le Projet de loi des finances de l'année à un double examen, au Sénat et à l'Assemblée nationale. Ces derniers peuvent faire appel aux membres du Gouvernement pour éclairer leur lanterne sur certaines données contenues dans ledit Projet de loi. À la fin de leur travail, sauf circonstances exceptionnelles, le Parlement adopte la loi des finances de l'année et la transmet au Président de la République pour sa promulgation. Le Président de la République non seulement il a l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle pour apprécier la conformité de ladite loi à la Constitution, mais aus-

41 Article 42 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

42 Article 210 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

43 Article 41 du Règlement intérieur du Sénat.

si avant cela, il peut renvoyer celle-ci au parlement pour une réexaminations éventuelle. Lorsque la loi des finances de l'année est promulguée, le Gouvernement qui est chargé de l'exécution du budget de l'Etat se met toujours en relation avec le Parlement à travers notamment la Commission charger de contrôle budgétaire de chaque chambre qui reçoit des rapports trimestriels de l'exécution du budget. Mais également, a posteriori, la Cour des comptes intervient pour contrôler les comptes publics et faire rapport aux Institutions nationales de l'Etat.

## **Bibliographie**

### *Textes juridiques*

Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

Décret n°09/43 du 03 décembre 2009 portant création et organisation de la Direction Générale des Douanes et Accises, en sigle « DGDA».

Règlement intérieur de l'Assemblée nationale

Loi n°17/AN/13/7ème L du 14 décembre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.

Règlement intérieur du Sénat

### *Ouvrages*

*Aubin Minaku et François Bokona Wiipa Bondjali*, Lexique des assemblées politiques délibérantes, Louvain-la-Neuve, 2013.

*Allen, Richard and Dimitar Radev*, Managing and Controlling Extra budgetary Funds, Washington, 2006.

*Kopits, George et Steven Symansky*, Transparence budgétaire-Les meilleures pratiques de l'OCD, Paris, 2009.

*Campbell Bryan et Éric Ghysels*, An Empirical Analysis of the Canadian Budget Process, Montréal, 1995.

*Cliche Pierre*, Gestion budgétaire et dépenses publiques, Québec, 2009.

*Serge Hoffmann et de Raymond Bausch*, Les finances publiques, 2014.

*Henri Mova Sakanyi*, La science des finances publics, Kinshasa.

*Clément Kabange Ntabala*, Droit administratif congolais, Tome I, Kinshasa, 2005.

*René Chapus*, Droit du contentieux administratif, 6e éd., Paris, 1996.

*Morrand-Deviller*, Cours de Droit Administratif, 9e ed, Paris, 2005

*Remi Rouquette*, Petit Traité du procès administratif, 5e éd., Paris, 2012.

*Articles et autre Documents*

*Ministère du budget*, Budget citoyen. Chiffres, Politiques publiques, Actions et Mesures en condensés, Kinshasa, 2015.

*DOBELL, Peter et Martin Ulrich*, L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas, 2002, Enjeux publics, consultée le 5 juillet 2021, URL :<http://www.irpp.org/fr/pm/archive/pmvol3no5f.pdf>

*Madore Odette*, Les dépenses du gouvernement fédéral : Mécanisme de contrôle a priori et a posteriori, 2006, consultée le 20 juin 2011, URL :<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0550-f.html>