

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale
des Dynamiques Sociales



M.E.S., n°151
Mars - avril 2026



SOMMAIRE

- Christian Ndongala Nkunku, *L'Union européenne comme acteur majeur pour le retour de la paix en RD Congo*.....1
- Baudouin Bungu Musoy, Brunelle Beka Mambote, *Le paradoxe de la gestion policière de la violence des jeunes en République Démocratique du Congo : entre complicité et antagonisme dans un contexte d'absence de l'État*8
- Gerry Mwantote Mpia Nsuba, *Perception de la gestion pédagogique et financière des écoles secondaires de la ville de Kinshasa par les enseignants*.....16
- David Ngay Ngunz, *Le code du numérique congolais et le développement du commerce électronique : analyse des effets juridiques, économiques et technologiques en RD Congo*23
- Patience Kimvula Ya-Malosa, Platini Kibala Nzundu, Rachiddy Mikanzu Kiese, *Appartenance religieuse et exercice des métiers par les femmes de la ville de Kinshasa*.....30
- Sylvain Kitenge Lobaba, Hilaire Kasongo Shako, *Des référés du Premier Président de la Cour des comptes comme outil de contrôle des finances publiques en RD Congo et leur incidence sur la protection des droits de l'homme*40
- Daniel Shomba Yema, *Souveraineté, vulnérabilité et recomposition de l'ordre géopolitique à l'ère du COVID-19 : une lecture comparée des stratégies de survie étatique en Europe et en Afrique*.....50
- Expédit Boseme Bokinda, Danny Kabongo Kandolo, *Autoévaluation des besoins en formation continue des enquêteurs de la Commission de la concurrence en RD Congo : évaluation quantitative de l'écart formatif*61
- Joseph Gelambe Sendezo, Dieudonné Musibono Eyul'Anki, Camille Nsimanda Ipey, *Audit environnemental et social du projet STEP-2 du Fonds social au Nord-Ubangi dans le territoire de Yakoma*.....68
- Jean-Pius Lueteta Shako, *Interaction investissements et croissance économique en République Démocratique du Congo*.....76
- Emmanuel Lumbu, *Le paradoxe du « scandale géologique » : la corruption comme facteur structurel du blocage du développement économique dans le secteur minier en RD Congo*.....85
- Micheline Nsamba Ngomba, *De la représentation des enfants mineurs en justice : cas de la garde de l'enfant et de l'adoption*.....92
- Russel Ntambwe Kasendwe, *Volatilité tarifaire du transport routier urbain et vulnérabilité sociale des usagers à Kinshasa : analyse des effets humanitaires de la dérégulation des prix*101
- Christian Kanyantu Monga, *Présidentialisation de facto dans un régime politique aux allures mixtes en RD Congo*109
- Beni Mulumba Ngungwa, *Libéralisation et développement du secteur des assurances en RDC : une analyse postlibérale de 2015 à 2022*.....118
- François-Dady Okitahingo Okome, *La régulation des marchés publics face aux contraintes de la politique monétaire en RD Congo*.....127
- Aimée Makunda Mabombi, *Fate and Free Will in Sophocles' Oedipus the King: A Literary Reconsideration*.....133

- Vital Lumbala Kadiata, Richard Musomo Amundala, Valere Meyya Nappa, *Formation continue des enseignants et qualité de l'enseignement primaire dans quelques écoles de la province éducationnelle de Lukunga*138
- Julien-Yves Camala Cibaka, *La promotion et la protection des droits socio-économiques par le juge en droit congolais : essai sur la matérialisation d'un aspect du constitutionnalisme en RD Congo*142
- André Ramazani Kingombe, *Restitution des biens culturels congolais : de la norme juridique à la réparation cosmologique*147
- Guy-Junior Mwako Mo-Djwambe-Dua, *La dimension mythologique du droit constitutionnel à l'épreuve de la transhumance dans l'application des textes juridiques en RD Congo*.....154
- Eddy Tshibusu Mpiana, *L'accès humanitaire dans les conflits contemporains : cadre juridique, défis opérationnels et action du CICR*160
- Jean-Marc Botuli Banga, Fabrice Wenzé Mudiandambu, Michael Ngiengi Nzim, *Influence des stratégies publicitaires sur l'attitude et l'intention d'achat des produits laitiers à Kinshasa : analyse comparative dans la commune de Lemba*165
- Albert-Jacques Eleko Etshindo, Lucien Mutombo Kalonji, *L'immutabilité du nom en droit congolais face aux erreurs administratives*172
- Steavens Mukome Tagnenn, Pierre Ntumba Konsokubi, François Langi Sogena, *Incidence de la gestion des conflits culturels sur la productivité des équipes de travail au sein de Transco*182
- Maurice Ngongo Kikomba, *Le mariage des mineurs en droit congolais : entre réforme législative, pluralisme juridique et défis d'effectivité*189
- Junior Kanyinda Wa Kanyinda, *De l'exécution de la peine d'amende en droit pénal douanier congolais : entre mimétisme et particularisme*194
- Alphonse Ngoyi Kasanji, *Les défis de la mise en œuvre de la retenue à la source de 40 % des recettes à caractère national par les provinces en République Démocratique du Congo*201
- Patricia Pindi Mayisosa, *L'efficacité de l'accompagnement judiciaire des victimes de violences sexuelles dans l'instruction préparatoire en RD Congo : entre normativité juridique et défaillance institutionnelle*205
- Charles Kasongo Muitshilua, *La polygamie face aux droits fondamentaux*213
- Daniel Shomba Yema, *Résilience différenciée des États face à la crise du COVID-19 : comparaison des capacités institutionnelles et des logiques de gouvernance entre la France et la République Démocratique du Congo*220
- Thomas Ndjekambudi Nkoy, *L'éthique de la guerre à l'ère moderne. Repenser l'humanisme*.....228
- Bavon Daniel Cinza Kapia, Aimée Makunda Mabombi, *Literature as Memory, Weapon and Pedagogy, with Reference to "The Trial of Dedan Kimathi" by Ngũgĩ wa Thiong'o and Micere Githae Mugo*233
- Tegra Lusuadi Peta, *L'ineffectivité de la retenue à la source de 40 % des recettes nationales perçues par les provinces en RD Congo*.....238
- Antoine Muyaya Tshifuaka, *L'encadrement juridique de la procédure disciplinaire dans l'administration publique en RD Congo : une analyse jurisprudentielle*246
- Alexis Kaleka Mukeba, *Le guichet unique de création d'entreprise et la perspective d'attractivité des investisseurs en RD Congo*255
- Franck Gatola Mungela, Donald Sindani Kandambu, *La loi électorale congolaise : de la révision chronique à la nécessité d'un nouveau contrat législatif*261
- Simon Muamba, *Le dessaisissement de l'administration fiscale après la saisine du juge de l'impôt en droit congolais : analyse au regard du principe de séparation des pouvoirs*270

- Esther Ekodi Osamba, Danny Kabongo Kandolo, *Application de la didactique professionnelle dans la formation artisanale en milieu rural : étude des pratiques pédagogiques en coupe-couture à Tshumbe (RDC)*278
- André Bokwala Wunda, *Les logiques clientélistes et la marchandisation du vote dans l'élection des gouverneurs en République Démocratique du Congo : analyse du cas de la province de la Mongala*284
- Carine Kandolo Asha, Bill Biatiakana Lumueni, Jean Michel Remo Yossa, *Gestion de la diversité dans le processus de recrutement au sein des services publics : étude menée à la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations*290
- Patrick Mumbumba Ndala, *Analyse juridique et critique de l'arrêté interministériel du 03 juin 2021 relatif à la bancarisation de²s opérations foncières et immobilières en République Démocratique du Congo : entre sécurisation des recettes publiques et fragilisation des sûretés bancaires*299
- Aline Mbambidi Makaku, *Position de trésorerie des institutions de microfinance dans la ville de Kinshasa : analyse empirique par modèle de panel et Z-score (2018–2023)*304
- Monique Maniana Mbu, Jean-Marie Kuzenzama Nakadala, *Motivation et efficacité professionnelle des enseignants dans la province éducationnelle de Mont-Amba : une analyse empirique*312
- Clovis Numbi Numbi, *De l'application du régionalisme différencié comme remède aux déséquilibres interprovinciaux en RD Congo : cas de la province de Lomami*320
- Naggai Mayumbu Bingidimi, *La mutation paradigmatique de l'État congolais et son implémentation sous la Constitution du 18 février 2006 : d'un État souverain à une trinité étatique*329
- Jean Louis Bissangilwa Walikunza, *Arbitrages entre productivité, santé et durabilité : vers une transition agroécologique territorialisée du maraîchage en RD Congo*336
- Nothel Lonkange Bolisomi, *La compétence de fixer le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) à l'épreuve de l'évolution constitutionnelle : réflexion sur la survivance d'un pouvoir réglementaire controversé*344
- Moise Phanzu Phanzu, Valentine Ngimbi Nzau, Rosette Amisi Sakina, *Justice organisationnelle perçue et engagement organisationnel des agents administratifs, techniques et ouvriers de l'Institut Supérieur des Arts et Métiers de Kisantu : une approche croisée*353
- Peter Tshimbombo Tukala, *Les conséquences juridiques d'un contrat de travail conclu par le fonctionnaire en droit congolais : entre la responsabilité personnelle et protection du cocontractant de bonne foi*.....360

DES RÉFÉRÉS DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES COMME OUTIL DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN RD CONGO ET LEUR INCIDENCE SUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

par

Sylvain KITENGE LOBABA

Assistant, Université de Mwene-Ditu

Hilaire KASONGO SHAKO

(Tous) Doctorants, Faculté de droit,
Université de Kinshasa

Résumé

Le référé du Premier président de la Cour des comptes constitue, en droit congolais, un mécanisme original d'alerte institutionnelle, de correction administrative et de régulation de la gestion publique. Prévu par la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018, il permet de porter à la connaissance du Premier ministre, des ministres ou de toute autre autorité intéressée les irrégularités constatées dans la gestion des finances publiques, les insuffisances normatives, les dysfonctionnements administratifs et comptables ainsi que l'absence ou l'insuffisance de réponse aux observations de la Cour. Le présent article analyse la nature juridique du référé, sa portée dans l'architecture congolaise du contrôle public et son incidence sur la protection des droits de l'homme. En mobilisant une approche exégétique, analytique, comparative et critique, et en s'appuyant sur le référé n° PPCC/TKG/001/2023 du 12 janvier 2023, l'étude montre que le référé, bien que dépourvu de force exécutoire immédiate, constitue un instrument important de prévention des fautes de gestion, de lutte contre la corruption, de renforcement de la redevabilité et de protection indirecte des droits économiques et sociaux. Son efficacité demeure toutefois limitée par la faiblesse du suivi institutionnel, l'absence de sanctions spécifiques et la persistance d'une culture administrative insuffisamment orientée vers la reddition des comptes.

Mots-clés : *référé des comptes, Cour des comptes, finances publiques, redevabilité, droits de l'homme, RDC*

Abstract

The referral power of the First President of the Court of Auditors constitutes, in Congolese law, an original mechanism of institutional alert, administrative correction and public financial regulation. Established by Organic Law No. 18/024 of 13 November 2018, it allows the Court to bring to the attention of the Prime Minister, ministers or any other relevant authority the irregularities identified in public financial management, regulatory deficiencies, administrative and accounting shortcomings, as well as the absence or insufficiency of responses to the Court's observations. This article examines the legal nature of the referral, its place within the Congolese system of public oversight, and its implications for the protection of human rights. Using an exegetical, analytical, comparative and critical approach, and relying on Referral No. PPCC/TKG/001/2023 of 12 January 2023, the paper argues that, although the referral lacks immediate binding force, it remains an important tool for preventing managerial misconduct, combating corruption, strengthening accountability and indirectly protecting economic and social rights. Its effectiveness nevertheless remains constrained by weak institutional follow-up, the absence of specific sanctions and the persistence of an administrative culture insufficiently oriented toward accountability.

Keywords : *referral, Court of Auditors, public finance, accountability, human rights, DRC*

INTRODUCTION

Le contrôle des finances publiques s'impose aujourd'hui comme un pilier de l'État de droit, de la transparence administrative et de la gouvernance démocratique. Dans les États contemporains, la qualité de la dépense publique n'est plus seulement appréciée sous l'angle comptable ; elle est également mesurée à l'aune de la régularité, de la sincérité, de l'efficacité et de la responsabilité dans l'usage des ressources collectives. Les institutions supérieures de contrôle occupent, à cet égard, une place stratégique, en ce qu'elles assurent une fonction de veille, de vérification et d'orientation corrective dans la gestion publique (INTOSAI, 2019).

En République démocratique du Congo, cette exigence de contrôle a été renforcée par la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Cette réforme a consolidé la Cour des comptes comme institution supérieure de contrôle des finances et des biens publics, dotée d'un pouvoir général et permanent de vérification sur la gestion du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes qui leur sont rattachés (RDC, 2018). Le règlement intérieur de la Cour, adopté en 2020, s'inscrit dans la même logique d'opérationnalisation institutionnelle (Cour des comptes, 2020).

Parmi les instruments dont dispose cette institution, le référé du Premier président occupe une place particulière. Il ne s'agit pas d'un référé contentieux au sens classique du droit judiciaire, administratif ou

commercial. Il s'agit plutôt d'un acte institutionnel par lequel le Premier président porte à la connaissance du Premier ministre, des ministres ou de toute autre autorité intéressée des irrégularités, des insuffisances normatives ou des défaillances administratives révélées par le contrôle. Le référé constitue ainsi un mécanisme d'alerte et de recommandation, situé à l'intersection du contrôle financier, du droit souple et de la logique de redevabilité publique (RDC, 2018).

L'intérêt scientifique du sujet dépasse cependant la seule technique budgétaire. Les travaux sur les rapports entre finances publiques et droits fondamentaux montrent que le budget public est l'un des principaux vecteurs de réalisation des droits économiques et sociaux. L'OHCHR souligne qu'un budget n'est pas un simple document financier, mais un instrument à travers lequel l'État traduit ses obligations en matière de droits humains dans des choix d'allocation, d'exécution et d'évaluation des ressources publiques (OHCHR, 2017). Dans la même perspective, Nolan, O'Connell et Harvey estiment que les finances publiques sont au cœur même de la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux, en raison du lien structurel entre ressources, priorités publiques et obligations étatiques (Nolan, O'Connell et Harvey, 2013).

Dès lors, la problématique de cette étude peut être formulée ainsi : quelle est la nature juridique du référé du Premier président de la Cour des comptes en droit congolais, quelle est sa portée dans le contrôle des finances publiques, et dans quelle mesure peut-il contribuer à la protection des droits de l'homme en République démocratique du Congo ? L'hypothèse défendue est que le référé constitue un instrument de droit souple à forte portée institutionnelle : il ne produit pas, par lui-même, une contrainte juridictionnelle immédiate, mais il participe à la prévention des fautes de gestion, au rappel à la légalité budgétaire, à la construction d'une culture de redevabilité et, indirectement, à la protection des droits fondamentaux.

La littérature internationale sur les institutions supérieures de contrôle met l'accent sur trois idées majeures : l'indépendance, l'étendue du mandat et l'effectivité du suivi. La Déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle rappelle qu'une institution de contrôle ne peut être objective et efficace que si elle est indépendante des entités qu'elle contrôle et si elle dispose d'un cadre juridique approprié lui permettant de rendre compte utilement de ses constatations (INTOSAI, 2019). Cette approche a contribué à faire du contrôle supérieur des finances publiques un indicateur important de la qualité de la gouvernance démocratique.

Dans la doctrine relative à la gouvernance publique, les institutions supérieures de contrôle sont également analysées comme des acteurs de lutte contre la corruption et de préservation de l'intégrité financière. Les travaux de la Banque mondiale insistent sur le fait que ces institutions contribuent à améliorer l'efficacité gouvernementale et la transparence, notamment en révélant les irrégularités et en renforçant la responsabilité des gestionnaires publics (World Bank, s.d.). De même, la littérature spécialisée sur la gestion des finances publiques souligne qu'un contrôle externe robuste réduit les espaces d'opacité et de mauvaise gestion.

Parallèlement, les recherches consacrées aux liens entre droits de l'homme et politiques budgétaires ont montré que la question du budget ne peut être dissociée de celle des obligations de l'État. L'OHCHR explique que les choix budgétaires traduisent des priorités publiques et qu'ils doivent être appréciés à la lumière des engagements en matière de droits humains, aussi bien au stade de la mobilisation des ressources qu'au stade de l'allocation, de l'exécution et de l'audit (OHCHR, 2017). Nolan, O'Connell et Harvey développent la même idée en montrant que les arbitrages budgétaires structurent concrètement la jouissance des droits économiques et sociaux (Nolan, O'Connell et Harvey, 2013).

Dans le cas congolais, les rapports publics de la Cour des comptes révèlent la persistance d'irrégularités significatives dans l'exécution budgétaire et la reddition des comptes. Les rapports relatifs aux exercices 2018 et 2019 mettent notamment en lumière des difficultés de discipline financière, de conformité des opérations et de régularité comptable (Cour des comptes, 2021a ; Cour des comptes, 2021b). Pourtant, malgré cette abondance de constats sur les dysfonctionnements budgétaires, la doctrine reste relativement discrète sur l'étude spécifique du référé du Premier président comme instrument autonome d'alerte, de correction et de gouvernance.

Le présent article entend donc combler une lacune. Il ne s'intéresse pas à la Cour des comptes de manière générale, mais à un mécanisme particulier, le référé, afin d'en clarifier la nature juridique, d'en mesurer la portée réelle et d'en dégager la signification dans une perspective de protection indirecte des droits de l'homme.

Cette étude mobilise une méthode juridique plurielle. L'approche exégétique permet d'interpréter les dispositions de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 et les textes connexes relatifs à la Cour des comptes. L'approche analytique vise à cerner la nature et la portée du référé dans l'architecture congolaise du contrôle public. L'approche critique permet d'en évaluer les limites d'effectivité, tandis que l'approche

comparative ouvre la réflexion à l'expérience française, où les référés de la Cour des comptes s'inscrivent dans un cycle plus visible de réponse gouvernementale, comme l'illustrent les documents relatifs à La Poste ou à la lutte contre l'habitat indigne (Cour des comptes France, 2025 ; Cour des comptes France, 2021).

Sur le plan empirique, l'analyse repose sur le référé n° PPCC/TKG/001/2023 du 12 janvier 2023, tel qu'il ressort du texte soumis, ainsi que sur les rapports publics de la Cour des comptes congolaise, qui permettent d'inscrire ce référé dans un ensemble plus large de dysfonctionnements récurrents de la gestion publique. La combinaison de ces matériaux permet de dépasser une lecture purement descriptive et de proposer une compréhension plus structurée du référé comme mécanisme de droit public financier.

I. FONDEMENT JURIDIQUE ET NATURE DU REFERE DES COMPTES EN DROIT CONGOLAIS

Le référé du Premier président de la Cour des comptes trouve son assise juridique dans la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Cette loi ne se contente pas d'organiser l'institution ; elle lui confère un pouvoir général et permanent de contrôle sur la gestion des finances, des biens et des comptes du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes qui leur sont rattachés (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2026). Dans cette architecture, le Premier président occupe une position stratégique : il assure la direction générale de la Cour et exerce les prérogatives que la loi organique lui attribue, notamment par voie de référé, aux côtés d'autres instruments d'expression institutionnelle comme les arrêtés, décisions, ordonnances ou notes (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, s.d.).

Ainsi compris, le référé ne saurait être réduit à une simple correspondance administrative ou à une lettre d'observations dépourvue de portée institutionnelle. Il procède d'un pouvoir organiquement reconnu à la tête de l'institution supérieure de contrôle et s'inscrit dans les modalités normales d'exercice de ses attributions. En ce sens, il constitue une forme solennelle d'interpellation des autorités publiques sur la base de constats issus du contrôle. Sa spécificité tient précisément à ce qu'il transforme des irrégularités techniques ou comptables en une alerte juridico-institutionnelle adressée aux centres de décision de l'État. Le référé remplit alors une fonction de médiation entre le contrôle et l'action gouvernementale : il ne juge pas encore, mais il oblige déjà à regarder la gestion publique à travers le prisme de la régularité, de la discipline budgétaire et de la responsabilité (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2026).

Du point de vue de sa qualification, le référé des comptes doit être soigneusement distingué des référés contentieux classiques connus en droit judiciaire, administratif ou commercial. Dans son acception processuelle traditionnelle, le référé suppose généralement la saisine d'un juge en vue d'obtenir, dans l'urgence, une mesure provisoire, souvent au terme d'un débat contradictoire. Rien de tel ici. Le référé du Premier président ne vise ni à trancher un litige entre parties, ni à ordonner une mesure juridictionnelle provisoire, ni à statuer sur des prétentions adverses. Il ne constitue pas davantage un arrêt ou un jugement au fond. Il s'apparente plutôt à un acte institutionnel unilatéral, émis dans le cadre des missions de contrôle et de conseil de la Cour des comptes, par lequel le Premier président attire l'attention du Premier ministre, des ministres ou de toute autre autorité intéressée sur des irrégularités imputables aux ordonnateurs ou administrateurs, sur des lacunes normatives, sur des insuffisances dans l'organisation administrative et comptable, ou encore sur l'absence de réponses suffisantes aux observations adressées par la Cour (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2023).

Cette qualification conduit à situer le référé dans le champ du droit souple. Certes, l'acte est fondé sur un texte organique et émis par une institution supérieure de contrôle ; il ne s'agit donc nullement d'une prise de position informelle. Mais, en même temps, il ne produit pas, par lui-même, les effets d'un acte juridictionnel exécutoire. Il ne prononce pas directement une sanction, n'ouvre pas un contentieux autonome de l'exécution et ne se substitue pas aux mécanismes de responsabilité budgétaire, disciplinaire ou pénale. Sa normativité est donc une normativité d'influence plutôt qu'une normativité de contrainte. Le référé agit par l'autorité de son auteur, par la solidité technique de ses constats, par la solennité de sa formulation et par la pression institutionnelle qu'il est susceptible de générer sur ses destinataires. Il est, à ce titre, un instrument de régulation non coercitive de la gestion publique.

Cette lecture est cohérente avec les standards internationaux applicables aux institutions supérieures de contrôle. La Déclaration de Mexico rappelle que l'indépendance de ces institutions n'a de sens que si leurs constats et recommandations peuvent s'inscrire dans un mécanisme crédible de suivi. Son principe 7 insiste expressément sur l'existence de mécanismes effectifs de suivi des recommandations des institutions supérieures de contrôle, tandis que les textes d'INTOSAI relatifs à la transparence et à la qualité du contrôle insistent sur la nécessité, pour ces institutions, de rapporter leurs constats et de s'assurer que les entités contrôlées apportent des réponses appropriées (INTOSAI, 2019a ; INTOSAI, 2019b). Dès lors, le référé peut être interprété comme l'un des véhicules concrets de cette exigence internationale : il permet à l'institution

de ne pas limiter le contrôle à un constat interne, mais d'en assurer la projection vers les autorités tenues d'agir.

Dans cette perspective, le référé remplit plusieurs fonctions. Il a d'abord une fonction d'alerte, puisqu'il signale officiellement un dysfonctionnement susceptible d'affecter la régularité de la dépense publique, la sincérité budgétaire ou l'intégrité financière. Il a ensuite une fonction corrective, dans la mesure où il invite les autorités concernées à prendre des mesures de redressement, de régularisation ou de réforme. Il assume également une fonction pédagogique, en rappelant aux gestionnaires publics le sens et la portée des règles budgétaires, comptables et administratives dont ils ont la charge. Enfin, il joue une fonction préventive, car il vise non seulement à dénoncer des irrégularités déjà constatées, mais aussi à empêcher leur répétition future. Sous cet angle, le référé se présente comme un instrument de gouvernement de la légalité financière par la mise en visibilité des écarts de gestion.

L'intérêt de cette qualification apparaît plus nettement encore lorsqu'on le replace dans l'économie générale des missions de la Cour des comptes. Celle-ci n'est pas uniquement un juge des comptes ; elle est aussi une institution de contrôle, d'observation, de conseil et d'aide à la décision publique. Le référé se situe précisément à la jonction de ces différentes missions. Il ne relève pas du cœur du contentieux répressif, mais il n'est pas non plus un acte purement consultatif. Il constitue plutôt une forme intermédiaire de normativité, par laquelle la Cour, sans se substituer à l'administration ni au gouvernement, rappelle aux autorités leurs obligations de bonne gestion. C'est pourquoi le référé peut être compris comme un instrument de vigilance institutionnelle, destiné à transformer des constats techniques en interpellations formelles adressées aux centres de décision publique (INTOSAI, 2019a ; RDC, 2018).

Il faut enfin souligner que la portée réelle du référé dépend moins de son existence formelle que de son effectivité institutionnelle. En théorie, ses destinataires devraient apporter une réponse circonstanciée, indiquer les mesures correctives prises et, le cas échéant, réviser leurs pratiques. En pratique, lorsque le suivi est faible ou irrégulier, le référé risque de demeurer dans l'ordre du rappel moral ou de l'avertissement sans conséquence. C'est précisément pour cette raison que la doctrine et les standards internationaux insistent tant sur le suivi des recommandations des institutions supérieures de contrôle. Le référé révèle ainsi une tension fondamentale du droit public financier contemporain : entre la nécessité de préserver une logique non juridictionnelle de correction et l'exigence de ne pas laisser les observations du contrôle sans effet. Autrement dit, la force du référé réside moins dans la sanction immédiate que dans sa capacité à insérer la gestion publique dans une chaîne plus large de responsabilité, de publicité et de redevabilité (INTOSAI, 2019a ; Cour des comptes RDC, 2023).

En définitive, le référé du Premier président peut être défini comme un acte institutionnel organiquement fondé, unilatéral, non juridictionnel, à portée recommandatoire et préventive, par lequel l'institution supérieure de contrôle formalise ses observations sur la gestion publique et interpelle les autorités compétentes en vue d'une correction des irrégularités relevées. Il relève du droit souple par l'absence de contrainte exécutoire immédiate, mais il participe pleinement du droit public financier par sa fonction de rappel à la légalité, de régulation administrative et de consolidation de la redevabilité étatique. C'est en cela qu'il constitue un instrument original et particulièrement fécond pour penser, en droit congolais, le passage du contrôle technique à la responsabilité institutionnelle.

II. LE REFERE N° PPCC/TKG/001/2023 COMME REVELATEUR DE DERIVES STRUCTURELLES

Le référé n° PPCC/TKG/001/2023 du 12 janvier 2023 présente un intérêt doctrinal et institutionnel majeur en ce qu'il ne se limite pas à inventorier des irrégularités ponctuelles, mais met en lumière des défaillances structurelles de la gouvernance budgétaire en République démocratique du Congo. En ciblant le recours à une procédure d'urgence non réglementée, l'usage extensif des mises à disposition de fonds et les dépassements récurrents des crédits budgétaires, ce référé révèle une même pathologie administrative : la normalisation de pratiques dérogatoires à la chaîne légale de la dépense publique (Cour des comptes RDC, 2023 ; Cour des comptes RDC, 2021a ; Cour des comptes RDC, 2021b). Cette convergence de griefs est particulièrement significative, car elle montre que le problème n'est pas seulement celui d'erreurs techniques isolées, mais celui d'une culture de gestion dans laquelle l'exception tend à se substituer à la règle. Le discours de rentrée judiciaire de la Cour des comptes en 2023 confirme d'ailleurs que ce référé s'inscrit dans une série d'investigations ayant mis au jour des irrégularités graves et récurrentes dans l'exécution du budget de l'État (Cour des comptes RDC, 2023b).

La première dérive dénoncée, à savoir le recours à une procédure d'urgence non réglementée pour le paiement de certaines dépenses du budget général, porte directement atteinte au principe de légalité budgétaire. En droit des finances publiques, la dépense publique est gouvernée par une succession d'actes juridiques et comptables — engagement, liquidation, ordonnancement et paiement — destinés à garantir la

régularité de l'opération, la traçabilité des flux, le contrôle interne et la responsabilité des ordonnateurs et comptables. Lorsque des paiements interviennent en marge de cette chaîne, par de simples correspondances ou par des mécanismes non prévus par les textes, l'État s'expose à une rupture du circuit normal de vérification et à un affaiblissement de la sécurité juridique de la dépense (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2023). Le référé rappelle ainsi que l'urgence ne peut constituer une catégorie gestionnaire autonome, librement mobilisable au gré des besoins administratifs. En se routinisant, elle devient une forme de gouvernement par dérogation, incompatible avec l'exigence de discipline budgétaire et avec les standards de bonne gouvernance financière promus par les institutions supérieures de contrôle (INTOSAI, 2019).

Au-delà de l'irrégularité procédurale, le recours à une urgence non réglementée a une portée systémique. Il tend à désorganiser l'architecture du contrôle en affaiblissant la fonction respective de l'ordonnateur, du comptable public et des organes de vérification. Dans un tel contexte, la dépense publique perd en lisibilité, ce qui accroît les risques de fraude, de corruption, de double emploi budgétaire ou de décaissements sans régularisation subséquente. La Banque mondiale et la littérature sur les institutions supérieures de contrôle insistent précisément sur le fait que les contournements de procédure constituent l'un des principaux points d'entrée de la mauvaise gouvernance financière, car ils désactivent les mécanismes préventifs de responsabilité et rendent plus difficile la reconstitution de la chaîne de décision (World Bank, 2021 ; Chêne, 2018). Sous cet angle, le référé n° PPCC/TKG/001/2023 ne se borne pas à constater une irrégularité ; il identifie un mode de gestion pathologique, dans lequel la dérogation cesse d'être exceptionnelle pour devenir un outil banal d'exécution budgétaire.

La deuxième dérive, relative au recours excessif aux mises à disposition de fonds (MAD) pour des dépenses importantes, est tout aussi révélatrice. Par nature, la mise à disposition de fonds est conçue comme un mécanisme exceptionnel, destiné à permettre la couverture de menues dépenses de fonctionnement dans des conditions strictement encadrées. Le référé souligne cependant que cette procédure aurait été utilisée pour financer des montants importants, hors chaîne normale de la dépense et sans justificatifs suffisants. Une telle pratique traduit une véritable inversion de la logique budgétaire : ce qui devait demeurer accessoire et limité devient un canal ordinaire d'exécution financière (Cour des comptes RDC, 2023). Or, dès lors que la MAD sert à financer des dépenses substantielles, elle perd sa rationalité juridique et administrative. Elle ne constitue plus un instrument de souplesse ponctuelle, mais un vecteur d'opacité, de dilution des responsabilités et de désarticulation de la discipline comptable.

Cette transformation de l'exception en technique ordinaire de financement révèle une crise de sincérité de l'exécution budgétaire. En effet, plus l'administration recourt à des mécanismes périphériques, moins la lecture de la dépense demeure transparente, et plus l'écart se creuse entre l'autorisation parlementaire et l'usage effectif des ressources. Les rapports publics 2018 et 2019 de la Cour des comptes montrent d'ailleurs que les anomalies liées à l'exécution budgétaire et à la régularité des opérations ne sont pas des phénomènes marginaux, mais des difficultés récurrentes du système congolais de finances publiques (Cour des comptes RDC, 2021a ; Cour des comptes RDC, 2021b). Dans cette perspective, le référé sur les MAD ne doit pas être compris comme la critique d'une technique isolée, mais comme la dénonciation d'un glissement plus profond vers une gestion fondée sur la commodité administrative plutôt que sur la norme juridique. C'est précisément dans ce décalage que s'observe la fragilité de la gouvernance : lorsque la facilité opérationnelle l'emporte sur la légalité, la dépense publique cesse d'être un acte de droit pour devenir un simple fait de gestion.

Le référé montre en outre que cette pratique n'est pas neutre sur le plan économique et social. En s'écarter des conditions légales de recours à la MAD, l'exécution budgétaire peut favoriser des sorties de fonds insuffisamment documentées, contribuer à des tensions sur le marché des changes et nourrir des déséquilibres inflationnistes. Cette observation est importante, car elle élargit l'analyse : la question n'est pas seulement comptable, elle touche à la stabilité macroéconomique et, en définitive, au bien-être des citoyens. Lorsque la dépense publique s'effectue dans l'opacité ou hors procédure, elle n'affecte pas seulement l'administration ; elle peut aussi réduire le pouvoir d'achat, fragiliser la capacité redistributive de l'État et limiter les ressources disponibles pour les secteurs sociaux prioritaires. Le référé met ainsi en évidence le lien entre désordre procédural et coût social de la mauvaise gouvernance (OHCHR, 2017 ; Nolan, O'Connell et Harvey, 2013).

La troisième dérive dénoncée, celle des dépassements récurrents des crédits budgétaires, touche au cœur même du droit budgétaire. Le crédit autorisé par la loi de finances possède en principe un caractère limitatif : il matérialise l'autorisation démocratique de la dépense et délimite juridiquement l'action de l'exécutif. Le dépassement répété des crédits n'est donc pas une simple souplesse de gestion ; il constitue une remise en cause de la portée normative du budget comme acte de prévision, d'autorisation et de contrôle. Sous cet angle, le référé révèle un phénomène particulièrement préoccupant : la tendance à

relativiser la contrainte budgétaire elle-même, comme si le vote parlementaire n'était plus qu'une indication générale et non une borne juridique opposable à l'administration (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2021a).

La gravité de cette dérive tient à ce qu'elle atteint directement le principe de séparation des pouvoirs dans sa dimension financière. Dans l'État de droit budgétaire, le Parlement autorise, l'exécutif exécute, et les juridictions financières contrôlent. Lorsque les crédits sont dépassés de manière récurrente, c'est l'économie même de cette répartition qui se trouve déséquilibrée. L'exécutif tend alors à s'émanciper de la borne normative que constitue l'autorisation parlementaire, tandis que le contrôle intervient a posteriori dans un contexte où l'irrégularité est déjà consommée. Les données mises en évidence par la Cour des comptes, notamment pour les exercices 2018 et 2019, suggèrent que ces dépassements ne relèvent pas d'accidents ponctuels, mais d'une indiscipline budgétaire structurelle, enracinée dans les pratiques d'exécution de la dépense (Cour des comptes RDC, 2021a ; Cour des comptes RDC, 2021b).

Ce point est fondamental, car il montre que le référé du Premier président ne se situe pas seulement sur le terrain de la régularité comptable, mais sur celui de la constitution matérielle des finances publiques. En rappelant que le dépassement des crédits porte atteinte à la loi de finances et à la responsabilité des gestionnaires, le référé remet au centre du débat la question du gouvernement par le droit en matière budgétaire. Il rappelle que la discipline financière n'est pas une exigence secondaire, mais un élément central de la légitimité de l'action publique. Autrement dit, l'irrégularité budgétaire n'est pas seulement un problème d'administration ; elle est aussi un problème de démocratie financière.

Pris ensemble, ces trois griefs permettent donc de lire le référé n° PPCC/TKG/001/2023 comme un document de diagnostic structurel. Ce qu'il dévoile, ce n'est pas simplement la faute de quelques gestionnaires ou l'imperfection de certaines opérations ; c'est une forme de gouvernance par dérogation, dans laquelle la chaîne normale de la dépense est régulièrement contournée, les procédures exceptionnelles élargies au-delà de leur objet, et les limites budgétaires relativisées dans la pratique. Dès lors, le référé acquiert une portée qui dépasse le cas d'espèce : il devient un révélateur de la tension profonde entre la normativité du droit financier et les habitudes administratives d'exécution. En cela, il constitue un matériau essentiel pour penser la réforme de la gestion publique en RDC, non seulement sous l'angle technique de la conformité, mais aussi sous l'angle politique de la redevabilité, de la transparence et de la restauration de l'autorité du droit budgétaire.

III. REFERE DES COMPTES ET PROTECTION INDIRECTE DES DROITS DE L'HOMME

Le principal intérêt théorique du présent travail réside dans l'établissement d'un lien entre le contrôle des finances publiques et la protection des droits de l'homme. À première vue, ce lien peut sembler indirect, voire médiat, dans la mesure où le référé du Premier président de la Cour des comptes n'a ni pour objet ni pour effet immédiat de sanctionner une violation de droit fondamental. Toutefois, une analyse plus approfondie révèle que ce lien est en réalité structurel et systémique. Les droits économiques, sociaux et culturels — tels que le droit à la santé, à l'éducation, au logement ou à un niveau de vie décent — sont intrinsèquement dépendants de la capacité de l'État à mobiliser, allouer et exécuter efficacement ses ressources publiques. Dès lors, toute défaillance dans la gestion budgétaire se répercute nécessairement sur la réalisation concrète de ces droits (OHCHR, 2017 ; Nolan, O'Connell et Harvey, 2013).

Dans cette perspective, le budget public apparaît comme un instrument juridique et politique de matérialisation des droits fondamentaux. Il ne constitue pas un simple document financier, mais un vecteur d'action publique traduisant les priorités de l'État et orientant l'affectation des ressources collectives. L'Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights souligne que les politiques budgétaires doivent être analysées à l'aune des obligations étatiques en matière de droits humains, notamment en ce qui concerne la disponibilité des ressources, leur affectation équitable et leur utilisation efficace (OHCHR, 2017). De même, la doctrine insiste sur le fait que les finances publiques sont au cœur de la mise en œuvre des droits économiques et sociaux, dans la mesure où elles conditionnent l'accès effectif des populations aux biens et services essentiels (Nolan, O'Connell et Harvey, 2013).

Dans ce cadre, les mécanismes de contrôle externe, tels que ceux exercés par les institutions supérieures de contrôle, acquièrent une importance particulière. Ils ne se limitent pas à vérifier la régularité comptable des opérations ; ils participent à la garantie de l'intégrité du processus budgétaire et, par conséquent, à la préservation des conditions matérielles d'exercice des droits fondamentaux. La Banque mondiale souligne que les institutions supérieures de contrôle jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption et dans le renforcement de la transparence, en contribuant à une meilleure utilisation des ressources publiques (World Bank, 2021). Transparency International va dans le même sens en affirmant

que la qualité des systèmes de gestion des finances publiques est déterminante pour réduire les risques de mauvaise gouvernance et améliorer la redevabilité (Chêne, 2018).

Le référé du Premier président doit, dès lors, être compris comme un instrument de protection indirecte des droits de l'homme. Certes, il ne sanctionne pas directement une violation de droit fondamental et ne produit pas d'effets juridictionnels immédiats. Toutefois, en dénonçant les irrégularités dans la gestion des finances publiques, en signalant les dépassements de crédits, les procédures dérogatoires ou les insuffisances de justification des dépenses, il contribue à la préservation des ressources publiques. Or, cette préservation constitue une condition *sine qua non* de la réalisation des politiques sociales et, partant, de l'effectivité des droits économiques et sociaux.

L'intérêt du référé réside précisément dans sa capacité à agir en amont de la violation des droits. En intervenant au stade de la gestion financière, il permet de prévenir les effets négatifs d'une mauvaise allocation ou d'une mauvaise utilisation des ressources publiques. Ainsi, un détournement de fonds, une dépense irrégulière ou un dépassement budgétaire ne sont pas seulement des infractions financières ; ils peuvent entraîner, de manière indirecte mais réelle, une réduction des moyens consacrés à la santé, à l'éducation ou aux infrastructures. Le référé participe donc à une logique de prévention structurelle des atteintes aux droits, en s'attaquant aux causes financières et administratives qui en compromettent l'effectivité.

Cette approche rejoint les développements contemporains sur les budgets fondés sur les droits humains, qui insistent sur l'intégration des normes relatives aux droits fondamentaux dans l'ensemble du cycle budgétaire, depuis la mobilisation des ressources jusqu'à leur exécution et leur contrôle (OHCHR, 2017). Dans cette optique, la reddition des comptes et l'audit public ne sont pas des activités périphériques, mais des composantes essentielles de la réalisation des droits. Le référé du Premier président, en tant qu'acte de signalement et de recommandation, s'inscrit pleinement dans cette logique, en contribuant à renforcer la transparence, la responsabilité et la discipline dans la gestion des finances publiques.

Il convient également de souligner que le référé participe à la consolidation de la redevabilité démocratique. En interpellant formellement les autorités exécutives sur les irrégularités constatées, il introduit une exigence de justification et de correction qui dépasse la seule sphère administrative. Il alimente potentiellement le contrôle parlementaire, le débat public et la vigilance de la société civile. À cet égard, il constitue un instrument de médiation entre le contrôle technique exercé par la Cour des comptes et la responsabilité politique des gouvernants. Cette dimension est essentielle, car la protection des droits de l'homme ne dépend pas uniquement de la reconnaissance formelle de ces droits, mais aussi de l'existence de mécanismes effectifs de contrôle et de responsabilisation des autorités publiques.

Cependant, l'efficacité du référé comme instrument de protection indirecte des droits de l'homme demeure conditionnée par son effectivité institutionnelle. En l'absence de mécanismes contraignants de suivi, de réponse obligatoire ou de publicité des suites réservées, le référé risque de demeurer un outil à portée limitée. Les standards d'INTOSAI insistent précisément sur la nécessité d'un suivi effectif des recommandations des institutions supérieures de contrôle pour garantir leur impact réel (INTOSAI, 2019). De même, la littérature sur la gouvernance financière souligne que l'efficacité des mécanismes de contrôle dépend largement de leur capacité à influencer les comportements des acteurs publics et à produire des changements concrets dans les pratiques administratives (World Bank, 2021).

Dans le contexte congolais, cette question de l'effectivité est particulièrement cruciale. Les constats récurrents de la Cour des comptes relatifs aux irrégularités dans l'exécution budgétaire suggèrent que les mécanismes de correction ne sont pas toujours suffisamment opérants. Dès lors, si le référé constitue indéniablement un instrument pertinent de protection indirecte des droits de l'homme, son impact réel dépend de la capacité du système institutionnel à assurer le suivi de ses recommandations et à transformer les constats en réformes effectives.

En définitive, le référé du Premier président apparaît comme un outil de gouvernance financière à portée normative indirecte, situé à l'interface du droit public financier et des droits fondamentaux. Il ne protège pas directement les droits de l'homme, mais il contribue à en garantir les conditions matérielles d'exercice en favorisant une gestion plus rigoureuse, plus transparente et plus responsable des ressources publiques. C'est en cela qu'il constitue un instrument particulièrement fécond pour penser la relation entre finances publiques, gouvernance et droits fondamentaux dans le contexte congolais contemporain.

IV. LIMITES D'EFFECTIVITE ET NECESSITE DE REFORME

La principale faiblesse du référé du Premier président de la Cour des comptes en République démocratique du Congo réside dans son déficit d'effectivité normative et institutionnelle. Bien que fondé sur une base organique claire et porté par l'autorité d'une institution supérieure de contrôle, le référé

demeure, en l'état actuel du droit positif, dépourvu de mécanisme contraignant de suivi. En l'absence de sanction spécifique attachée à l'inexécution ou à l'absence de réponse, son efficacité dépend largement de la réceptivité politique et administrative de ses destinataires (RDC, 2018 ; Cour des comptes RDC, 2023). Cette situation place le référé dans une position ambivalente : il est juridiquement légitime, mais institutionnellement fragile.

Du point de vue théorique, cette fragilité renvoie à la nature même du référé comme instrument de droit souple. Comme l'ont montré plusieurs travaux sur la gouvernance publique, les instruments non contraignants peuvent jouer un rôle important dans l'orientation des comportements administratifs, mais leur efficacité repose sur l'existence d'un environnement institutionnel favorable à leur réception (Abbott et Snidal, 2000). En l'absence de tels mécanismes, le risque est celui d'une déconnexion entre la normativité proclamée et la normativité effective. Autrement dit, le référé peut exister juridiquement sans produire d'effets réels sur les pratiques de gestion publique.

Cette difficulté est bien identifiée dans les standards internationaux relatifs aux institutions supérieures de contrôle. La Déclaration de Mexico souligne que l'indépendance et la capacité d'audit ne suffisent pas à garantir l'efficacité du contrôle ; encore faut-il que les observations formulées fassent l'objet d'un suivi effectif et d'une prise en compte par les autorités concernées (INTOSAI, 2019). De même, la Banque mondiale insiste sur le fait que l'impact des institutions supérieures de contrôle dépend de leur capacité à influencer les politiques publiques et à induire des changements concrets dans la gestion des finances publiques (World Bank, 2021). Dans cette perspective, le référé apparaît comme un instrument incomplet s'il n'est pas adossé à un dispositif structuré de mise en œuvre.

L'expérience comparative permet d'éclairer cette problématique. En France, les référés de la Cour des comptes s'inscrivent dans un cycle institutionnel plus structuré, dans lequel les observations formulées par la juridiction financière donnent lieu à des réponses formelles du Gouvernement. Ces réponses sont souvent publiées, ce qui contribue à renforcer la transparence, la responsabilité politique et la visibilité du dialogue entre la Cour et l'exécutif (Cour des comptes France, 2025). Cette pratique confère au référé une dimension quasi-dialogique : il ne se limite pas à une interpellation unilatérale, mais s'inscrit dans un processus d'échange institutionnel encadré. Elle permet également d'inscrire le référé dans l'espace public, en favorisant le contrôle citoyen et le débat démocratique.

Sans transposition mécanique, cette comparaison met en évidence un point essentiel : la force du référé dépend moins de sa nature juridique que de son environnement institutionnel. Là où existent des mécanismes de publicité, de réponse obligatoire et de suivi parlementaire, le référé acquiert une véritable portée normative. À l'inverse, en l'absence de tels mécanismes, il risque de demeurer une alerte sans conséquence, cantonnée à une dimension essentiellement morale ou symbolique.

Dans le contexte congolais, les constats récurrents de la Cour des comptes relatifs aux irrégularités budgétaires et aux défaillances de gestion suggèrent que les mécanismes de correction ne sont pas encore pleinement opérants (Cour des comptes RDC, 2021a ; Cour des comptes RDC, 2021b). Cette situation révèle une faiblesse plus large de la chaîne de redevabilité publique, dans laquelle les interactions entre le contrôle juridictionnel, le contrôle administratif et le contrôle politique demeurent insuffisamment articulées. Le référé, en tant qu'instrument intermédiaire entre le contrôle technique et la décision politique, pâtit directement de cette fragmentation institutionnelle.

Dès lors, la question n'est pas tant celle de la création du référé — qui existe déjà — que celle de son institutionnalisation effective. Plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées afin de renforcer sa portée.

En premier lieu, il apparaît nécessaire de formaliser une obligation juridique de réponse à la charge des destinataires du référé. Cette obligation pourrait être assortie d'un délai précis et d'une exigence de motivation, permettant de garantir que les observations de la Cour des comptes ne restent pas sans suite. Une telle évolution renforcerait la dimension contraignante du référé sans en altérer la nature non juridictionnelle.

En deuxième lieu, la publication systématique des référés et des réponses apportées constituerait un levier important de transparence et de responsabilisation. En rendant visibles les interactions entre la Cour des comptes et les autorités exécutives, cette mesure permettrait d'inscrire le référé dans l'espace public et de renforcer le contrôle citoyen. Elle s'inscrirait également dans les recommandations internationales relatives à la transparence des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI, 2019).

En troisième lieu, la mise en place d'un mécanisme de suivi institutionnel apparaît indispensable. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un rapport périodique de la Cour des comptes sur l'état d'exécution

de ses recommandations, ou d'un dispositif de relance formalisé en cas d'absence de réponse. Il permettrait de transformer le référé en un outil dynamique, inscrit dans une temporalité de contrôle et de correction.

En quatrième lieu, une meilleure articulation avec le contrôle parlementaire renforcerait considérablement l'efficacité du référé. Le Parlement, en tant qu'organe d'autorisation budgétaire et de contrôle de l'action gouvernementale, pourrait être destinataire des référés ou des rapports de suivi, ce qui permettrait d'inscrire les observations de la Cour des comptes dans le débat politique et de renforcer la pression institutionnelle sur l'exécutif.

Enfin, il serait opportun de renforcer la connexion entre le référé et les régimes de responsabilité budgétaire et financière. Lorsque les irrégularités constatées persistent ou se répètent, le référé pourrait servir de base à l'engagement de procédures disciplinaires ou juridictionnelles. Cette articulation permettrait de combler le fossé entre l'alerte et la sanction, en assurant une continuité entre les différentes formes de contrôle.

Au-delà de ces propositions techniques, la réforme du référé appelle une réflexion plus large sur la culture de la redevabilité en République démocratique du Congo. Comme le soulignent les analyses sur la gouvernance financière, les instruments juridiques ne peuvent produire pleinement leurs effets que s'ils s'inscrivent dans un environnement institutionnel et politique favorable à la transparence, à la responsabilité et à la reddition des comptes (World Bank, 2021 ; Chêne, 2018). Le référé ne peut donc devenir un véritable levier de transformation que s'il est accompagné d'une évolution des pratiques administratives et d'une appropriation par les acteurs publics de l'exigence de bonne gouvernance.

En définitive, le référé du Premier président apparaît comme un instrument prometteur mais inachevé. Il constitue déjà un outil pertinent d'alerte et de correction, mais son potentiel reste sous-exploité en raison de l'insuffisance de son encadrement institutionnel. Sa réforme ne suppose pas nécessairement une transformation radicale de sa nature juridique, mais plutôt un renforcement de ses conditions d'effectivité. À cette condition, le référé pourrait évoluer d'un statut d'alerte normative vers celui d'un véritable instrument de gouvernance démocratique, capable d'influencer durablement les pratiques de gestion publique et de contribuer, de manière indirecte mais significative, à la protection des droits fondamentaux.

CONCLUSION

L'analyse du référé du Premier président de la Cour des comptes en République démocratique du Congo révèle un instrument juridique singulier, situé à la croisée du contrôle financier, du droit souple et de la gouvernance démocratique. Loin d'être une simple formalité administrative, le référé apparaît comme un mécanisme institutionnel de mise en alerte, de correction et de régulation de la gestion publique. À travers l'étude du référé n° PPCC/TKG/001/2023 du 12 janvier 2023, il ressort que cet outil permet d'identifier des dérives structurelles — banalisation des procédures d'exception, contournement de la chaîne de la dépense, dépassements récurrents des crédits — qui traduisent une tension persistante entre la normativité du droit budgétaire et les pratiques administratives d'exécution. En ce sens, le référé ne se limite pas à décrire les dysfonctionnements ; il en constitue une lecture critique et institutionnellement qualifiée.

Au-delà de sa portée technique, le référé acquiert une signification plus profonde dès lors qu'il est replacé dans le champ des droits fondamentaux. En contribuant à la préservation des ressources publiques, à la régularisation de leur usage et à la dénonciation des pratiques de mauvaise gouvernance, il participe indirectement à la protection des droits économiques et sociaux. Le lien entre finances publiques et droits de l'homme, loin d'être accessoire, apparaît ainsi comme structurel : une gestion défaillante des ressources compromet nécessairement la capacité de l'État à assurer les services essentiels à la population. Le référé se présente alors comme un instrument de prévention des atteintes aux droits, agissant non pas au moment de leur violation, mais en amont, au niveau des conditions matérielles de leur effectivité.

Cependant, cette potentialité normative se heurte à une limite majeure : le déficit d'effectivité du référé. Dépourvu de mécanismes contraignants de suivi, dépendant de la seule réceptivité des autorités destinataires, il demeure souvent cantonné à une fonction d'alerte sans traduction systématique en mesures correctives. Cette faiblesse met en évidence une problématique plus large, celle de la chaîne de redevabilité publique, encore insuffisamment consolidée dans le contexte congolais. Le référé révèle ainsi une contradiction fondamentale : il est juridiquement légitime et institutionnellement pertinent, mais structurellement fragilisé par l'absence d'un environnement normatif et politique apte à assurer la mise en œuvre effective de ses recommandations.

Dès lors, l'enjeu ne réside plus dans la reconnaissance du référé, mais dans sa transformation en véritable instrument de gouvernance. Cela suppose un renforcement de ses conditions d'effectivité : obligation formalisée de réponse, publicité des suites réservées, articulation avec le contrôle parlementaire

et connexion avec les mécanismes de responsabilité budgétaire et financière. À travers ces évolutions, le référé pourrait dépasser son statut d'alerte pour devenir un levier structurant de discipline budgétaire, de transparence et de responsabilité publique. En définitive, il incarne une perspective particulièrement féconde pour penser l'avenir du droit public financier en République démocratique du Congo : celle d'un passage du contrôle technique à une véritable culture de redevabilité, au service d'un État de droit financier et d'une protection substantielle des droits fondamentaux.

BIBLIOGRAPHIE

- BAMDÉ A., « La procédure de référé devant le tribunal de commerce », en ligne, 2021, disponible sur : <https://aurelienbamde.com/2021/03/21/la-procedure-de-refere-devant-le-tribunal-de-commerce/>
- Cour des comptes (France), *Lettre n° 83/25/SG du 4 février 2025 adressée à Monsieur Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes*, Paris, 2025, disponible sur : <https://courdescomptes.fr>
- Cour des comptes (France), *Lettre n° S2021-1199 du 9 juin 2021*, Paris, 2021, disponible sur : <https://courdescomptes.fr>
- Cour des comptes, *Audit des recettes judiciaires : exercices 2021-2022*, Kinshasa, Cour des comptes, mai 2024, inédit.
- Cour des comptes, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution de l'édit n° 015 du 31 décembre 2019 portant budget rectificatif de la province du Lualaba (exercice 2019)*, Kinshasa, Cour des comptes, octobre 2020.
- Cour des comptes, *Rapport public : exercice 2018*, Kinshasa, Cour des comptes, 1er février 2021.
- Cour des comptes, *Rapport public : exercice 2019*, Kinshasa, Cour des comptes, octobre 2021.
- Cour des comptes, *Rapport sur la gestion de la province du Sud-Ubangi : exercices 2021-2023*, Kinshasa, Cour des comptes, juin 2024, inédit.
- ENGLEBERT J., *Le référé judiciaire : principes et questions de procédure*, s.l., s.é., s.d.
- Lexique des termes juridiques, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2017-2018.
- République Démocratique du Congo, Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, *Journal officiel*, première partie, numéro spécial, 24 novembre 2018.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reyhler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSN : 2790-3095 (impr.)
N° ISSN : 2790-3109 (ligne)

