

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale
des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MAI - JUIN 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°154
Mai - Juin 2026



SOMMAIRE

- Sylvain Shomba Kinyamba, Kinshasa, imbrication entre hyper-religiosité et haute criminalité : dilemme, paradoxe ou double reconfiguration sociale ?1
- Eric Metho Nkayilu, Éducation non formelle des femmes handicapées en République démocratique du Congo : état des lieux et dynamiques d'autonomisation11
- Jean-Henri Lokoka Isekolo, Évaluation des compétences documentaires des étudiants des établissements d'enseignement supérieur et universitaire congolais17
- Exaucé Bumbakini Kubemba, Jocelyn Nappa Usatu, L'économie informelle dans la ville de Kinshasa : profil, défis et pistes de solution pour une formalisation de masse24
- Lumière Ingonda Yekombe, Efficacité de la politique budgétaire dans une économie vulnérable aux chocs exogènes : cas de l'économie congolaise38
- Roger Mbuyu Kimpesa Kasulo, Le développement Est-Asiatique : entre pragmatisme et singularité de l'État développeur.....47
- André Malangu Muabila, Le rôle de la cour de cassation en RD Congo : simple unification du droit ou pouvoir abstrait de création des normes ?.....56
- Mardoché Muwala Baluc, Sous-développement structurel et paradoxe du capital humain : analyse des indicateurs éducatifs en RD Congo64
- Benjamin Bakadisula Kangoma, Analyse critique sur les mécanismes de protection de la domanialité publique foncière et immobilière en droit congolais.....73
- Linda Bachunge Kambaza, Analyse de l'apport des entreprises du portefeuille de l'État à l'économie nationale : cas du Fonds de promotion de l'industrie80
- Michel Ilunga Lubela, Moïse Phanzu Phanzu, Comportements de citoyenneté organisationnelle et performance adaptative des enseignants de l'École conventionnée catholique Institut Malako87
- Félicien Lemba-Lemba Akela, Défis de la représentativité politique tribalo-ethnique en RD Congo au regard de la décentralisation et régionalisation de 2006.....95
- Mireille Nghowa Woso, De l'insécurité juridique de la garantie des soumissionnaires ou candidats (entreprises privées) dans la procédure d'attribution des contrats de partenariat public-privé.....103
- Dieudonné Loponde Wetchi, Taxe carbone et gouvernance forestière en RD Congo : analyse des enjeux du changement climatique dans la province du Maniema.....110
- Jolie Kapinga Tshibuabua, L'entrepreneuriat dans le bail à usage professionnel : nécessité d'un cadre juridique national efficace à l'éradication de l'informel en RD Congo.....118
- Dominique Musenga Biaya, La juridictionnalisation du droit communautaire africain : avancées et reculs.....123
- Joie Du Ciel Nkuna Musungay, La justiciabilité des décisions disciplinaires en droit congolais et comparé de la fonction publique.....131
- Joseph Momba Songo, La protection de l'employé domestique en droit du travail congolais.....137
- Pablo Mbutiwi Obwoy, La protection de l'enfant contre les actes de maltraitance en milieu familial en RD Congo.....145
- Bwangombo Andes, Le champ d'application personnel du SMIG en droit congolais : l'exclusion des agents non soumis au Code du travail153

– Joël Biaya Matamba, <i>Le fonds de garantie automobile comme mécanisme de responsabilité sans faute : contribution à la justice sociale et à la sécurité juridique en RD Congo</i>	159
– Stéphane Omba N'Sala, <i>Les contentieux fiscaux en droit positif congolais : cadre juridique du règlement des différends</i>	165
– Antoinette Kusu Dende-Osaku, Patience Kimvula Ya-Malosa, Valère Meya Nappa, <i>Pluralisme syndical en République démocratique du Congo : analyse de son impact sur la qualité de vie des travailleurs de la Société nationale d'électricité à Kinshasa</i>	178
– Martin Nlandu Phambu, Innocent Yere Apobe, Langi Sogena F-X, <i>Pratiques de contrôle de gestion et pérennité des institutions de microfinance à Kinshasa en RD Congo</i>	186
– Gaston Akaya Londola, Sylvain Shomba Kinyamba, <i>De la déperdition scolaire à Tshumbe : une lecture essentiellement qualitative</i>	194
– Joël Shiku Kamupunga, <i>Les limitations à la révision constitutionnelle et les théories révisionnistes en droit constitutionnel congolais</i>	202
– Chérubin Ebamba Ikoko, <i>Les regroupements politiques en République démocratique du Congo : de la bipolarisation à la pensée unique, un danger pour la démocratie</i>	211
– Augustin Owadi Djonga, <i>Management international et fiscalité en RD Congo : analyse des interactions, objectifs et défis d'un système intégré</i>	221
– John Kayembe Kiponga, Dieudonné Loponde Wetchi, <i>Souveraineté des États du Sud sur leurs ressources naturelles et environnementales comme patrimoine de l'humanité : regard sur la gestion des forêts du bassin du Congo</i>	227
– Dominique Musenga Biaya, <i>L'apport de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans la consolidation de la démocratie en Afrique</i>	235
– Junior Xavier Mpasu Kampingidi, <i>L'exercice de la fonction consultative de la Cour internationale de justice en rapport avec la demande de réparation formulée par un État pour faits internationalement illicites commis par le personnel onusien : cas de l'incident de Kasindi en République démocratique du Congo (31 juillet 2022)</i>	241
– Yannick Mbombo Ngusu, <i>La révision constitutionnelle et les réformes institutionnelles pour la rationalisation des finances publiques en RD Congo : plaidoyer pour la suppression du Sénat et des assemblées provinciales</i>	247
– Fabrice Liomo Loliki, Trésor Mukenge Mudikolela, <i>Le Kenya : un acteur géopolitique face à la situation conflictuelle de la République démocratique du Congo</i>	253
– Fabrice Isangu Minya, <i>Les contraintes de la traduction audiovisuelle dans la promotion touristique : le cas d'une voix-off d'un documentaire touristique sur la grotte de Dimba à Mbanza-Ngungu</i>	258
– Beni Masisa Nzuzi, Tino Munkweme Kamoni, Macaire Mulopo, <i>Opportunités et contraintes de l'entrepreneuriat des jeunes dans la ville-province de Kinshasa : une étude exploratoire auprès des jeunes de la commune de Ngaba</i>	267
– Patience Wawa Mowu, <i>De l'efficacité du régime de l'affiliation en droit congolais de la famille : diagnostic critique et perspectives de redynamisation</i>	275
– Michel Poy Kasende, <i>Pratiques comptables informelles et performance économique des PME dans la province du Sankuru en RD Congo (2020-2025)</i>	281
– Junior Bukasa Mokomba, Alliance Kiaku Kavunzu, <i>Dépense publique et croissance économique : un examen par les composantes. Le cas de la République Démocratique du Congo de 2002 à 2025</i>	290
– Boniface Victor Bukasa Kabongo, <i>Le contrôle a priori des marchés publics en RD Congo : analyse des stratégies de contournement par les autorités contractantes</i>	298
– Pierre Edgar Omalufulu Nandjovu, Rodrigue Otshudi-A-Lombela, <i>Élites politiques et programmes publics en RD Congo : entre planification stratégique, contraintes de gouvernance et culture politique de responsabilité</i>	305

– Blaise Esinyalanga Olomi, <i>Les droits d’auteur face au plagiat dans les créations des arts plastiques contemporains</i>	312
– Pacifique Kubuya Ndoole, <i>Incubateurs de la récurrence des conflits armés dans la partie orientale de la RD Congo : étude axée sur le Nord-Kivu</i>	324
– Sylvanho Yan Mulumba, <i>Ouverture du contentieux constitutionnel aux décisions de justice</i>	337
– Voldi Lukanu Luanzambi, <i>Loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels en droit congolais : 10 ans après</i>	344
– Pierre Ndayi Ndayi, <i>L'application de la résolution 2719 (2023) du Conseil de sécurité : vers une nouvelle ère de coopération opérationnelle UA-ONU</i>	352
– Olivier Tombe Tombe, Florence Mbiya Muadi, Dieudonne Ngalamulume Bakatumana, <i>Déterminants socio-culturels des troubles de personnalité et stress post-traumatique chez les ex-miliciens Kamuina Nsapu au Kasai</i>	359
– Lionel Khonde Nanikunzika, <i>La réparation des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité à l’aune de la loi du 26 décembre 2022</i>	369

LE CONTROLE A PRIORI DES MARCHES PUBLICS EN RD CONGO :*analyse des stratégies de contournement par les autorités contractantes*

par

Boniface Victor BUKASA KABONGO*Apprenant en D.E.S., Faculté de Droit,**Université de Kinshasa***Résumé**

Cette recherche analyse les stratégies employées par les autorités contractantes en République Démocratique du Congo (RDC) pour contourner le contrôle a priori des marchés publics. Ces stratégies incluent le fractionnement des marchés, l'exécution anticipée des travaux et la marginalisation des organes de passation. L'étude révèle que ces pratiques sont motivées par des facteurs internes, tels que la recherche de rapidité et la corruption, ainsi que par des contraintes institutionnelles, comme les pressions politiques et la faiblesse du système d'information. Pour remédier à ces dérives, la recherche préconise un renforcement du contrôle a priori. Cela passe par une meilleure coordination entre les acteurs concernés et la modernisation des outils de gestion.

Mots - clés : *contrôle a priori, marchés publics, contournement, DGCMP, droit congolais.*

Abstract

This study delves into the strategies employed by contracting authorities in the Democratic Republic of Congo (DRC) to bypass prior control mechanisms in public procurement. Notably, these authorities resort to contract splitting, premature execution, and the marginalization of procurement bodies. The analysis reveals that these practices stem from both internal motivations, such as the desire for speed and corruption, and institutional constraints, including political pressure and inadequate information systems. Consequently, the study advocates for strengthening prior control by enhancing stakeholder coordination and modernizing management tools.

Keywords : *prior control, public procurement, circumvention, DGCMP, Congolese law.*

INTRODUCTION

A la différence des personnes privées, dont les relations juridiques sont fondées notamment sur l'autonomie de la volonté, l'administration ne jouit pas d'une liberté de contracter, spécialement en matière des marchés publics¹. En vertu des principes de transparence et de redevabilité, les marchés publics doivent être passés selon les formes et suivant certaines procédures², dans le but de prévenir la fraude dans le secteur de la commande publique et d'assurer une gestion rationnelle des deniers publics.

Dans cette perspective, le droit congolais des marchés publics a institué des mécanismes de contrôle à chaque étape de la procédure, parmi lesquels le contrôle a priori occupe une place centrale. Ce dernier s'entend du contrôle effectué « en amont du processus de passation des marchés³ », – c'est-à-dire « celui qui est réalisé avant la conclusion du contrat, sur les plans de passation, les dossiers d'appels d'offres, les rapports d'analyse des offres et sur les projets de contrats⁴.

En RDC, le contrôle a priori est exercé par la Direction Générale du contrôle des marchés publics (DGCMP), instituée par le Décret n°10/27 du 28 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de celle-ci. Placée sous l'autorité hiérarchique du Ministre du Budget⁵, elle effectue ce contrôle au travers des avis de non objection, des autorisations et dérogations, pour les marchés dont le montant atteint ou dépasse les seuils réglementaires⁶.

¹ J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit congolais des marchés publics*, Paris, L'Harmattan, p. 85.

² G. KABEYA MUANA KALALA, *Passation des marchés publics, t1 : Principes, règles, institutions, procédures, pratiques de passation et contentieux*, Kinshasa, éd. BATENA NTAMBWA, 2012, p. 47.

³ J. KABUNDA KABUNDA, *Guide pratique de planification, passation, contrôle, approbation et exécution selon la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics*, Ed. Contrôle a priori des marchés publics, Kinshasa, 2022, p. 195.

⁴ S. SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun (Thèse)*. Droit. Université de Bordeaux, 2015, p. 564. Français. <NNT : 2015BORD0326>. <tel-01651346>.

⁵ Art. 1^{er} du Décret n°10/27 du 28 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics.

⁶ Art. 3 du Décret précité. Ces différents seuils, prévus aux articles 14 et 15 du Décret n° 010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, ont été revus d'abord par l'arrêté n°003/CAB/ME/MIN.BUDGET/2022 du 13 janvier 2022 portant révision des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, (intégré au Décret n°23/12 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics, en ses articles 15 et 16), et ensuite récemment par les paragraphes 218-220 de la Circulaire

En théorie, ce mécanisme de contrôle constitue un verrou essentiel de protection des finances publiques, du fait qu'il intervient en amont de l'engagement de la dépense. En pratique, toutefois, il n'échappe pas à de nombreuses dérives.

En effet, l'observation⁷ du fonctionnement des marchés publics en RDC révèle que plusieurs autorités contractantes développent diverses stratégies tendant à contourner ou à neutraliser l'efficacité du contrôle a priori. Ces pratiques vont de l'exploitation des brèches offertes par les textes à des comportements administratifs irréguliers, en passant par des défaillances organisationnelles ou institutionnelles.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la passation des marchés publics constitue l'un des secteurs les plus exposés aux risques de corruption. D'où l'intérêt d'analyser les mécanismes de contournement du contrôle a priori (I), afin, d'une part, d'en comprendre les causes et les facteurs favorisants et, d'autre part, d'en esquisser les pistes d'amélioration (II).

I. LES STRATEGIES DE CONTOURNEMENT DU CONTROLE A PRIORI DES MARCHES PUBLICS

Comme précisé ci-dessus, le contrôle a priori constitue un mécanisme central de sécurisation de la commande publique.

Pourtant, la pratique administrative congolaise, telle qu'elle ressort notamment des rapports des organes de contrôle et de la doctrine pertinente, renseigne que nombre d'autorités contractantes développent des stratégies visant à réduire l'effectivité du contrôle a priori, voire à en neutraliser la portée, ce dans le seul but d'y échapper. Ces stratégies reposent à la fois sur l'utilisation des mécanismes juridiques existants (1.1) et sur des pratiques administratives irrégulières (1.2).

1.1. Les techniques juridiques de contournement

Deux techniques juridiques de contournement retiennent particulièrement l'attention : le fractionnement artificiel des marchés et la prolongation irrégulière des marchés de bons de commande et de clientèle.

1.1.1. Le fractionnement artificiel des marchés (ou fraude aux seuils)

Le choix de la procédure de passation tout comme le niveau de contrôle a priori de celle-ci sont fonction de seuils réglementaires⁸. Une fois ces seuils atteints, le marché est assujéti à un contrôle a priori à différentes étapes de la passation. C'est ce que l'on appelle, selon le cas, seuils de contrôle a priori ou de revue préalable⁹.

Toutefois, pour les raisons que nous évoquerons plus loin, certaines Personnes Responsables des Marchés (PRM) ou leurs Secrétaires Permanents, sont tentés de fractionner les marchés de manière à ne pas atteindre le seuil. C'est la stratégie dite du "saucissonnage"¹⁰. Celle-ci consiste, pour la PRM, à fractionner des marchés de même nature sur une période donnée, alors que le regroupement des besoins en un seul appel à la concurrence, plus efficient¹¹, atteindrait le seuil et devrait, à ce titre, être soumis au contrôle a priori.

Mais à la fraude du seuil s'ajoute la fraude du délai de validité du marché lui-même, spécialement en ce qui est des marchés de bons de commande et de clientèle.

n°001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances n°24/011 du 20 décembre 2024 pour l'exercice 2025.

⁷ ARMP – Banque Mondiale, *Évaluation du Système de passation des marchés publics de la République Démocratique du Congo – MAPS II (Rapport d'évaluation)*, Kinshasa, 2022, spéc. les pp. 28, 115 et 121 (Désormais « MAPS II ») ; v. ég. G. OMONDJO WANDJOWO et C. OMBA LOKONGO, « La pratique du recours au marché de gré à gré à la croisée de la bonne gouvernance. Critiques et perspectives », in *MES-RIDS*, n°143, Septembre – Octobre 2025, p. 320, ou encore A. JENAYAH, *Le contrôle de l'exécution des marchés publics en droit tunisien*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 204.

⁸ V. *supra*, note 6.

⁹ V. Art. 7 de l'arrêté n°003/CAB/ME/MIN.BUDGET/2022 du 13 janvier 2022 portant révision des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, et l'article 15 du Décret n°23/12 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics.

¹⁰ G. KABEYA MUANA KALALA, *Passation*, Op. cit., p. 92.

¹¹ J. ANIVOSOA, *Essai sur l'analyse du fonctionnement des marchés publics à Madagascar : cas des marchés de travaux et de fournitures* (Thèse), Université d'Antananarivo, 29 janvier 2015, pp. 134 et ss.

1.1.2. La prolongation irrégulière des marchés de bons de commande et de clientèle

La loi relative aux marchés publics définit les marchés à bons de commande comme « ceux qui ont pour objet de permettre à l'autorité contractante de couvrir ses besoins courants annuels de fournitures dont il n'est pas possible, au début de l'année, de prévoir l'importance exacte, ou bien qui excèdent les possibilités de stockage¹². »

Ces types de marchés fixent des limites maximales et minimales, en quantité ou en valeur, de la prestation globale à fournir, et concernent généralement des fournitures¹³. S'agissant des marchés de services courants ou de prestations intellectuels, on parle plutôt de marchés de clientèle.

Ces derniers « sont ceux par lesquels l'autorité contractante s'engage à confier à certains contractants ou soumissionnaires prestataires, pour une période limitée [...] l'exécution de tout ou partie de certaines catégories de prestations de services, définies par la réglementation en vigueur, suivant des commandes faites au fur et à mesure des besoins¹⁴. » Tel est le cas, par exemple, des services de garage ou des prestations d'avocats-conseils¹⁵.

Le point commun entre ces deux types de marchés est que leur durée ne peut excéder une année, renouvelable une fois¹⁶. Cette limitation se justifie par le respect du principe de la liberté d'accès à la commande publique et surtout par le souci d'éviter l'installation d'un climat de connivence entre l'autorité contractante et le prestataire. Du reste, le renouvellement demeure subordonné à une évaluation satisfaisante des prestations du titulaire du marché¹⁷.

Pourtant, certaines autorités contractantes procèdent à des prolongations au-delà du délai légal, et parfois par tacite reconduction injustifiée. Cette pratique a pour effet de pérenniser des relations contractuelles arrivées à terme, sans nouvelle mise en concurrence, neutralisant ainsi l'intervention du contrôle a priori.

Au-delà des techniques juridiques dévoyées, s'observent des pratiques administratives de contournement.

1.2. Les pratiques administratives de contournement

Ces pratiques se traduisent notamment par l'exécution anticipée des marchés et la carence dans la mise en place ou le recours à la CGPMP.

1.2.1. L'exécution anticipée des marchés

L'une des pratiques vicieuses de contournement du contrôle a priori consiste, pour l'autorité contractante, à commencer l'exécution d'un marché avant l'achèvement des procédures de validation requises, notamment l'obtention des avis de non objection, autorisations ou dérogations nécessaires.

En principe, le contrôle a priori conditionne la régularité même de la passation du marché. L'intervention de la DGCMP constitue une étape préalable obligatoire destinée à vérifier la conformité de la procédure aux exigences légales et réglementaires. Toute exécution antérieure à ce contrôle va à l'encontre de la logique même du dispositif.

Une telle pratique crée un fait accompli, affaiblissant l'efficacité du contrôle a priori, car une fois les prestations exécutées, ce dernier perd sa portée préventive pour se transformer en une simple formalité de régularisation. L'organe de contrôle se trouve alors devant une alternative inconfortable : refuser de valider la procédure au risque de bloquer un paiement, ou entériner une irrégularité pour éviter des conséquences économiques ou sociales plus larges.

Une autre modalité de contournement consiste dans la carence relative à la mise en place ou au recours à la CGPMP.

1.2.2. La carence dans la mise en place et/ou dans le recours à la CGPMP

La loi relative aux marchés publics exige à chaque autorité contractante de disposer en son sein d'une Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP)¹⁸.

¹² Art. 38, al. 1^{er} de la LRMP.

¹³ *Ibid.*, al. 3.

¹⁴ Art. 39, al. 1^{er} de la LRMP.

¹⁵ G. KABEYA MUANA KALALA, *Op. cit.*, p. 161.

¹⁶ Art. 38, al. 2 ; et 39 de la loi relative LRMP.

¹⁷ G. KABEYA MUANA KALALA, *Op. cit.*, p. 162.

¹⁸ Art. 13, al. 1^{er} de la LRMP.

Pourtant, 16 ans après l'entrée en vigueur de cette loi, il existe encore des autorités contractantes dépourvues de CGPMP. A ce propos, au 1^{er} décembre 2025, le nombre de CGPMP au niveau central s'élevait à 152 sur 219 autorités contractantes, soit un taux d'installation de 69,4%¹⁹.

Si elle peut paraître comme une simple défaillance organisationnelle, une telle carence peut dissimuler en réalité une stratégie d'évitement, dans la mesure où elle désorganise le circuit normal de passation des marchés et, surtout, court-circuite les mécanismes de contrôle a priori.

Plus précisément, la CGPMP est considérée, non seulement, « *comme la structure de base de la nouvelle architecture institutionnelle* »²⁰ du système de passation des marchés publics, mais aussi la première interlocutrice de la DGCMP, en tant qu'elle assure la préparation technique des dossiers avant leur transmission à celle-ci. En l'absence de cet organe, les procédures peuvent être conduites en marge du circuit formel de contrôle a priori exercé par la DGCMP, avec tous les risques que cela implique pour les fonds publics. Dès lors, cette carence ne saurait être analysée comme un simple manquement administratif, mais plutôt comme un comportement volontairement orienté vers l'évitement du contrôle a priori.

Par ailleurs, cette logique de contournement se prolonge dans les cas où la CGPMP, bien qu'existante, est volontairement marginalisée ou insuffisamment sollicitée dans le processus de passation. Cette mise à l'écart produit les mêmes effets que son absence, en liquidant le contrôle a priori de la DGCMP.

Un exemple patent provient de la Ville de Kinshasa, où la plupart des CGPMP installées au sein des autorités contractantes²¹ du Gouvernement provincial ont cessé de fonctionner²². En effet, sur décision du Ministre Provincial du Budget, ces structures ont été réduites à trois (3), dont la première est rattachée au cabinet du Gouverneur de la ville, la deuxième au Ministère Provincial en charge du Budget et la troisième au Ministère Provincial des Travaux Publics et Infrastructures²³.

Une telle décision, outre son caractère illégale²⁴, emporte des conséquences préoccupantes. Le rattachement des CGPMP aux cabinets déplace de fait le processus de passation vers des structures non habilitées, induisant ainsi une tendance à la marginalisation de ces premières, et à la conduite des procédures de passation en dehors du cadre institutionnel normal.

Ce déplacement fonctionnel brise le circuit normal de transmission des dossiers de la CGPMP vers la DGCMP. Dès lors, le contrôle a priori exercé par cette dernière s'en trouve contourné et vidé de sa substance, les dossiers ne lui étant plus régulièrement soumis, ou ne l'étant qu'à un stade tardif.

Mais il ne suffit pas de recenser les maux. Encore faut-il en scruter les causes et les facteurs favorisants, afin de mieux identifier les pistes de solution.

II. CAUSES, FACTEURS FAVORISANTS ET PERSPECTIVES DE PREVENTION DES STRATEGIES DE CONTOURNEMENT

Le repérage des stratégies de contournement du contrôle a priori appelle, au-delà de leur description, un diagnostic de leurs causes et des facteurs qui en favorisent l'émergence, ainsi que des mécanismes de prévention (B).

2.1. Causes et facteurs favorisant

Les stratégies de contournement du contrôle a priori par les autorités contractantes sont tributaires à la fois de leurs motivations propres et d'un environnement institutionnel qui en facilite la mise en œuvre. Il convient ainsi de distinguer les causes proprement-dites des facteurs favorisants.

2.1.1. Les causes

Celles-ci renvoient aux motivations profondes qui poussent les autorités contractantes à se soustraire au contrôle a priori. Parmi celles-ci, deux apparaissent particulièrement déterminantes : la recherche de la célérité et la poursuite d'intérêts illicites, notamment à travers la corruption.

¹⁹ G. KABEYA MUANA KALALA, *Passation, exécution et contentieux des marchés publics en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ed. GREM, 2025, p. 88.

²⁰ Idem, p. 58.

²¹ La liste exhaustive de ces autorités contractantes au niveau de cette ville est fournie à l'article 3 de l'Edit n°002 du 19 octobre 2012 fixant les règles relatives aux marchés publics d'intérêt provincial et local de la ville de Kinshasa.

²² T. NZENGELI, « État des lieux de la commande publique dans la ville de Kinshasa », *Revue des Marchés Publics*, Edition spéciale, ARMP, mai 2025, p. 27.

²³ Ibid.

²⁴ V. l'article 13, alinéa 1^{er}, précité de la LRMP, les articles 4 respectifs du Décret organique n°10/21 du 2 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP, qui est chargé d'émettre des avis conformes, de l'Edit n°002 et de l'Arrêté n° SC/031 précités.

- Le désir de célérité et « d'efficacité »

Assurer le contrôle à tous les niveaux pour ne laisser passer aucune irrégularité, telle est la raison qui anime l'organisation du contrôle a priori²⁵. Mais ce principe est de plus en plus critiqué par les autorités contractantes.

En effet, celles-ci lui opposent l'argument selon lequel « trop de contrôle tue le contrôle ». Pour bon nombre d'autorités contractantes, le contrôle a priori à chaque étape de la procédure « est un goulot d'étranglement qui porte atteinte à la célérité des procédures de passation », et qu'il conviendrait, sinon de faire sauter, du moins d'alléger²⁶. Pour gagner en temps, et prétendument en efficacité, les autorités contractantes ne se gênent pas de contourner ce contrôle.

Toutefois, une telle approche procède en réalité d'une confusion entre célérité et régularité. En affaiblissant les mécanismes de vérification préalable, elle compromet la transparence des procédures et fait donc le lit à des irrégularités et à des pratiques frauduleuses, dont la corruption.

- La corruption

La corruption peut être entendue comme « une attitude qui consiste à solliciter, agréer ou recevoir des offres, promesses, dons ou présents à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou avantages particuliers²⁷. »

Dans le domaine des marchés publics, la corruption concerne les actes commis en vue d'octroyer ou de gagner un marché en violation de la procédure, en l'occurrence en ce qui est des dispositions relatives aux seuils de contrôle a priori.

Le corrompu a horreur du contrôle. Ainsi, un membre de l'autorité contractante complice d'un soumissionnaire, en vue de garantir à ce dernier l'attribution du marché, n'a pas intérêt à en faire passer la conclusion par les fourches caudines de la DGCMP. Le contournement du contrôle a priori favorise ainsi l'émergence de pratiques de corruption, de surcroît dans un contexte qui en favorise les stratégies.

2.1.2. Les facteurs favorisant

Plusieurs facteurs favorisent les stratégies d'échappement au contrôle a priori des marchés publics. Nous en retenons deux essentiels à savoir : les pesanteurs politiques et l'absence d'un système d'information efficace.

- Les pesanteurs politiques

Comme l'explique le Professeur Jean-Louis ESAMBO, dans un système démocratique, l'accès au pouvoir repose sur des alliances politiques, lesquelles peuvent se traduire, une fois leurs bénéficiaires en poste, par des « retours d'ascenseur » dans l'attribution des marchés²⁸.

Dans ce contexte de cartellisation des acteurs politiques-opérateurs économiques autour du processus de la commande publique, le contrôle apparaît comme un obstacle, ce qui favorise son contournement. La captation des CGPMP par les cabinets politiques participe de cette dynamique en facilitant le déplacement du processus de passation en dehors du cadre légal²⁹.

Décourager ce genre de pratiques est une urgence. Mais encore faudrait-il en avoir l'information, sinon exhaustive, du moins suffisante.

- Les défaillances du système d'information des marchés publics

Point n'est besoin d'insister sur le fait qu'un système de passation des marchés publics performant garantit une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services³⁰, grâce à un dispositif de rétro-information et d'interconnexion entre autorités contractantes, sources d'informations originelles, et organes de contrôle, destinataires d'informations, appelé Système Intégré et/ou Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP)³¹.

²⁵ S. SAMB, *Op. cit.*, p. 570.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Op. cit.*, p. 166.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Idem*, p. 189.

³⁰ J. ANIVOSOA, *Op. cit.*, p. 199.

³¹ Ce dernier consiste en une plateforme composée d'un portail accessible au grand public et d'un système sécurisé de gestion électronique permettant d'automatiser les procédures de passation, de gestion, de contrôle, de régulation et d'approbation des marchés publics. (Voir A. ZIHALLIRWA, « Indicateurs des marchés publics de 2018 à 2022 en République Démocratique du Congo », in *Revue des Marchés Publics*, *Op. cit.*, p. 108).

Il est vrai que la réglementation relative à la dématérialisation et à l'automatisation des procédures, à travers le SIGMAP, est largement adopté à ce jour³². Toutefois, plusieurs défis demeurent, notamment l'infrastructure numérique, la formation des acteurs habitués aux anciennes méthodes de travail, la résistance au changement et la sécurisation des données³³.

Ainsi donc, dans son état actuel, le système fonctionne comme un ensemble d'organes agissant en totale indépendance les uns des autres³⁴. Son caractère manuel et disparate limite la traçabilité et la circulation de l'information entre autorités contractantes et organes de contrôle, créant des zones d'ombres propices à l'évitement du contrôle a priori.

Ce qui précède nous permet d'aborder ainsi les possibilités de prévention des stratégies marginales analysées ci-dessus.

2.2. Les mécanismes de prévention des stratégies de contournement

L'identification des causes et facteurs favorisant révèle les limites du dispositif actuel de contrôle a priori. Leur prévention suppose le renforcement des outils permettant d'en assurer l'effectivité, tant dans son exercice que dans son environnement informationnel.

2.1.1. Le renforcement du contrôle a priori de la DGCMP et de la transparence

Le renforcement du contrôle exercé par la DGCMP passe, en premier lieu, par une meilleure traçabilité des procédures et une plus grande transparence des données relatives aux marchés publics.

A cet égard, la publication détaillée des statistiques³⁵, notamment par entité contractante, permettrait, non seulement de renforcer le contrôle citoyen³⁶, mais également d'identifier les zones de faible soumission au contrôle a priori et de détecter les pratiques de contournement.

En outre, le renforcement de ce contrôle implique une meilleure articulation entre la DGCMP, les autorités contractantes, les autorités approbatrices et l'ARMP, afin d'éviter les ruptures dans la chaîne de contrôle et de limiter les possibilités d'échappement entre les différentes phases de la procédure. Et cela passe aussi par la modernisation du système d'information.

2.1.2. La modernisation du système d'information des marchés publics

La mise en œuvre effective du Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP) constitue un levier essentiel de prévention.

En assurant l'enregistrement systématique des procédures et leur traçabilité, un tel dispositif limiterait significativement les possibilités de contournement du contrôle a priori. En outre, l'interconnexion des différents acteurs (autorités contractantes, organes de contrôle) permettrait un accès en temps réel à l'information, renforçant ainsi l'efficacité dudit contrôle.

Par ailleurs, la digitalisation du système offrirait la possibilité de développer des outils d'alerte à même d'identifier automatiquement certaines anomalies, telles que le fractionnement suspect des marchés ou la répétition de contrats avec les mêmes prestataires. Ces mécanismes contribueraient à transformer le contrôle a priori d'un dispositif essentiellement formel en un véritable instrument de prévention des pratiques marginales.

³² V. le Décret n°24/13 du 14 octobre 2024 relatif à la gestion électronique des Marchés Publics, l'Arrêté Ministériel n°001/ME/MIN. BUDGET/2025 du 13 mars 2025 portant mise en place de la plateforme numérique de gestion des marchés publics en République Démocratique du Congo, ainsi que la Circulaire n°003/MINETAT/MIN. BUDGET/2025 du 13 mars 2025 portant Manuel des utilisateurs du SIGMAP-RDC à l'attention des acteurs de gestion des marchés publics.

³³ D. GJIMI NGALO, « Le système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP) en RDC : vers une modernisation et une transparence accrue », in *Revue des Marchés Publics*, Op. cit., p. 30.

³⁴ MAPS II, p. 8.

³⁵ A ce jour, le dernier rapport annuel publié par la DGCMP remonte à plus de 5 ans (V. Rapport annuel d'activités de la DGCMP, exercice 2020).

³⁶ L'article 53, tiret 1^{er}, du Décret n° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, en sigle « ARMP », donne le droit à « toute personne » de dénoncer les irrégularités constatées avant, pendant et après la passation ou l'exécution d'un marché public, auprès du Comité de Règlement des Différends (CRD). Si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative aux marchés publics, le Directeur Général de l'ARMP saisit, soit la Commission des litiges, soit la Formation disciplinaire, selon le cas. S'ils caractérisent également une infraction, l'ARMP saisit les juridictions compétentes.

CONCLUSION

Il ressort de la présente analyse que les autorités contractantes ne disposent nullement des deniers publics à leur guise. Elles sont tenues au respect de règles strictes dans l'engagement des dépenses et dans le choix des contractants. C'est précisément dans cette optique qu'a été institué un système de contrôle a priori destiné à garantir la régularité, la transparence et l'intégrité des procédures de passation des marchés publics.

Cependant, il a été observé dans la pratique que plus d'une autorité contractante voit d'un très mauvais œil le contrôle a priori. Il en résulte le développement de stratégies visant à en neutraliser la portée, soit au nom d'une certaine célérité, soit, plus gravement, par la recherche d'avantages indus, notamment par la voie de la corruption.

Une telle dynamique fragilise l'ensemble du système de la commande publique. En effet, le contournement du contrôle a priori ne constitue pas seulement une irrégularité procédurale : il ouvre la voie à des pratiques attentatoires aux principes fondamentaux de transparence, d'égalité et de bonne gestion des finances publiques.

Dès lors, loin d'apparaître comme un frein à l'efficacité de l'action administrative, le contrôle a priori des marchés publics doit être appréhendé comme un instrument de rationalisation et de sécurisation de la dépense publique. En prévenant les irrégularités en amont, il permet d'éviter des pertes financières et de préserver la crédibilité du système des marchés publics.

Dans cette perspective, le renforcement de l'effectivité du contrôle a priori exercé par la DGCMP et la modernisation des outils de gestion apparaissent comme une exigence impérieuse. Faute de quoi, les stratégies de contournement continueront de prospérer au sein du système, aux dépens de l'intérêt général.

BIBLIOGRAPHIE

Textes juridiques

- Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, *J.O.R.D.C*, Kinshasa, 57^{ème} année, n° spécial, 14 janvier 2012.
- Décret n°23/12 du 03 mars 2023 portant Manuel de procédures des marchés publics, *J.O.R.D.C*, Kinshasa, 64^{ème} année, n° spécial, 07 mars 2023.
- Décret n°10/27 du 28 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics.

Ouvrages et articles

- ANIVOSOA, J., *Essai sur l'analyse du fonctionnement des marchés publics à Madagascar : cas des marchés de travaux et de fournitures* (Thèse), Université d'Antananarivo, 29 janvier 2015.
- ESAMBO KANGASHE, J.-L., *Le droit congolais des marchés publics*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- JENAYAH, A., *Le contrôle de l'exécution des marchés publics en droit tunisien*, Paris, L'Harmattan, 2018.
- KABEYA MWANA KALALA, G., *Passation des marchés publics en République Démocratique du Congo : principes, règles, institutions, procédures, pratiques de passation et contentieux*, Kinshasa, Ed. BATENA NTAMBWA, 2012.
- KABEYA MUANA KALALA, G., *Passation, exécution et contentieux des marchés publics en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ed. GREM ASBL, 2025.
- KABUNDA KABUNDA, J., *Guide pratique de planification, passation, contrôle, approbation et exécution selon la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics*, Ed. Contrôle a priori des marchés publics, Kinshasa, 2022.
- NZENGELI, T., « État des lieux de la commande publique dans la ville de Kinshasa », *Revue des Marchés Publics*, Edition spéciale, ARMP, mai 2025.
- SAMB., S., *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun* (Thèse). Droit. Université de Bordeaux, 2015, p. 693. Français.
- VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, 1218.
- YUMA BIABA, L., *Le Droit administratif*, Kinshasa, Ed. CEDI, 2012.
- ZIHALIRWA, A., « Indicateurs des marchés publics de 2018 à 2022 en République Démocratique du Congo », in *Revue des Marchés Publics*, Edition spéciale, ARMP, mai 2025.

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)

