

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

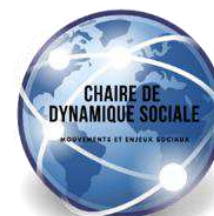
MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale
des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MARS - AVRIL 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°148
Mars - Avril 2026



SOMMAIRE

- Sylvain Shomba Kinyamba, Régine Nambuwa Bila Lenge, *Les rapports de genre et les dynamiques économiques au sein du ménage : le pillage de l'époux au travers de son statut de pourvoyeur à Kinshasa*.....1
- Dieudonné Mabele Akambu, *Actualité et légitimité de la pensée politique de Hannah Arendt en Afrique. Le besoin de comprendre*.....11
- Herman Umba Jimmy, *Vers une convention sur le travail décent dans l'économie des plateformes. Pour quelles perspectives des réformes en droit positif Congolais ?*17
- Edgar Emungu Okende, Kléber Mwalaba, *Concentration du secteur bancaire, intermédiation financière et stabilité du système : une analyse économétrique et structurelle du cas de la RD Congo 2021 à 2023*.....27
- Guelor Manzita Don de Dieu, *Pouvoir constitutionnel de détention reconnu aux officiers de police judiciaire en RD Congo : lorsque la garde à vue se transforme en garde en vue, garde à vie, impliquant la nécessité d'une garde en vie*.....38
- Joël Mue Ntsina, Léon Mbadu Khonde, Clarisse Botungu Moloto, *Efficacité interne qualitative de l'enseignement spécial dispensé aux personnes vivant avec handicap. Enquête menée au centre de formation professionnelle Koli Elombe*.....48
- Anastasie Rugemaninzi Kadjuru, *Diagnostic stratégique et redressement structurel des entreprises du portefeuille en RD Congo. Regards sur les stratégies et les réformes*.....55
- Christian Atukumbusa Tulengi, Guylord Kakenza Kitumba, Rida Kutunga Nijikap, *Antécédents familiaux et compétences entrepreneuriales : une analyse du domaine « ressources » du modèle EntreComp en contexte universitaire congolais*.....64
- Ezekiel Kipey Ezekiel Glodie Mamboti Mukwasandi, Papy-Ferdinand Kimuanga Eyambo, *Défis et contraintes à l'entrepreneuriat agricole en République Démocratique du Congo : une analyse à travers le Business Model GRP*.....71
- Ikade Ilunga Bukasa, *La réglementation de la concurrence en RD Congo. Entre modernité normative et déficit d'effectivité. Analyse critique de la loi-organique n°18-020 du 9 juillet 2018*.....79
- Charles Masuwa Masuwa, Stéphane Kikanda Kamango, Clément-Duxin Mvumbi Ntedika, *Dilemme structurel de l'économie congolaise et ses minerais*.....87
- Paul Oleko w'Oleko, *Problématique du contrôle mixte de la cour des comptes et de l'inspection générale des finances*.....93
- Georgin Mutemuni Chancard, *Suspension du contrat de travail en cas d'appel ou rappel sous le drapeau en droit congolais*.....101
- Aaron Djengo Imponga, *Le régime juridique de l'interprétation de la constitution en droit positif congolais : analyse et perspectives de rationalisation*.....111
- Jean-Pierre Ntal Onim, Emmanuel Mukundi Nyembo Kahumba, *Libéralisation financière et enjeux de développement des pays les moins avancés : une application à l'économie congolaise*.....120
- Man David Kiala T'Sinda, Jean-Pierre Khonde Mabiala, *Dette extérieure et dynamique de croissance économique en République Démocratique du Congo : analyse empirique par effets seuils*.....135
- Jacky Cidibi Cimanga, *L'établissement de la filiation paternelle à l'aune des techniques de Procréation Médicalement Assistée : cas de l'insémination artificielle avec tiers-donneur*.....142

– Démiguel Maketama Malonda, <i>Enquête préalable à la concession sur les terres rurales : regard critique sur la réforme foncière de 2025</i>	151
– Joseph Weloli Bolosambe, <i>Le seuil de représentativité judiciairement octroyé et la problématique de l'attribution des sièges. L'expertise électorale à l'épreuve de la décision sous l'arrêt RCE 00437/DN-CR</i>	161
– Lionel Basila Bofaya, <i>Dilemme d'une sécurité durable dans la partie est de la RD Congo : essai d'une théorie des stratégies multidimensionnelles</i>	168
– Fiston Ituba, <i>L'urgence budgétaire à l'épreuve du droit comparé africain : le cas de la République Démocratique du Congo</i>	175
– Julien Nshimba Mpiana, <i>Politiques éducatives et marginalisation structurelle des peuples autochtones pygmées en RD Congo : entre inclusion proclamée et exclusion vécue</i>	180
– Denise Siwako Situka, Josué Ozowa Latem, <i>Impact des relations dysfonctionnelles du couple sur la santé mentale de la femme enceinte</i>	188
– Landry Amani Miruho, <i>L'anachronisme de la responsabilité civile pour fait d'autrui en droit congolais : vers une adaptation aux mutations socio-culturelles contemporaines</i>	193
– Serge Kisweso N'sende N'sende, <i>Corruption électorale à Kinshasa : analyse de la légitimation collective lors de la campagne électorale de 2023</i>	200
– Christian Bule Widi, Christ-Vie Ngoy Bolinda, <i>Le tourisme culturel et la préservation des écosystèmes : vers un équilibre durable ?</i>	210
– Seraphin Lualaba Kitenge, <i>Déterminants du taux de change dans une économie dollarisée : vérification empirique par le modèle ARDL de la RD Congo</i>	217
– Serge Mbemba N'tumbu, Adélard Bulemba Kafula, <i>Question de perception des charges ménagères par les hommes de Kasongo-Lunda : esquisse sur le genre</i>	223
– Matthieu Lukusa Lufukona, <i>L'état civil, fondement juridique de la citoyenneté en RD Congo</i>	230
– Peter Tshimanga Tshimanga, <i>La résolution du contrat de vente en droit OHADA : entre recul et avancée significative</i>	238
– Georgin Mutemuni Chancard, <i>Paradigme de l'ancrage juridique et institutionnel de l'Autorité de Régulation et de Contrôle des Marchés des Substances Minérales Stratégiques (ARECOMS) en RD Congo</i>	244
– Matthieu Lukusa Lufukona, <i>La modernisation juridique et numérique de l'état civil en République Démocratique du Congo : enjeux, défis et perspectives de réforme</i>	250
– Kléber Mwalaba, Christian Mulenda Nge, <i>La cohérence des fonds de garantie en RD Congo : entre flou conceptuel et efficacité fonctionnelle. Une analyse économétrique pour les gestionnaires financiers</i>	257
– Nelson Lothape Madimbo, <i>Pertinence, efficacité et mise en œuvre effective de la loi n°15/025 relative aux baux à loyer non professionnels : analyse empirique dans la commune de Kintambo</i>	268
– Benoit Lukusa Kanku, Jacques Ntsha Nganziala, <i>Opérationnalité du management de temps pour la performance des structures sanitaires du niveau périphérique en RD Congo. Cas de l'hôpital central militaire et de la police nationale congolaise ville de Kinshasa</i>	281
– Dieu merci Mindani Kubaye, Matthieu Tshabola Mbuyi, <i>La non-installation des tribunaux administratifs en RD Congo : analyse du vide juridique transitoire et enjeux pour l'effectivité de l'État de droit</i>	288
– Joséphat Tshianda Kapinga, Jeanne Nyakato Beangere, Bernadette Muisaka Kamono, <i>Comportements relationnels des élèves de Kinshasa en situation d'échec scolaire : observations des enseignants en milieu scolaire</i>	296
– Fidèle Mayenge Yuma, <i>Réflexion sur la légitimité des élus pendant la période de glissement en RD Congo</i>	301
– Daniel Furaha Uma, <i>Exploitation forestière, diversification économique et réduction de la vulnérabilité des ménages : une approche logistique</i>	309

- Glody Lekiar Bentshura, *L'interprétation créatrice du juge administratif congolais*.....318
- Gérard Mulimbi Kasongo, *Déterminants clés de succès associés aux différentes phases du cycle de vie d'une PME dans le contexte de pays en développement. Cas de la RD Congo : une analyse exploratoire*326
- Moïse Mussa Kabwankubi, *Impact de l'évasion fiscale sur la mobilisation des recettes publiques en RD Congo. Une analyse empirique par le modèle de Régression multiple et implication de politique économique*.....344
- Olivier Tombe Tombe, Hervé Matunguna Kwilu, Norbert Musanga Amisi, *Choix et participation des jeunes kinois au secteur non formel de l'éducation : analyse empirique dans la commune de Lemba (Kinshasa, RDC)*355
- Serge Lokokie Ikongansamo, Joseph Mwina Kiangebeni, *Pratiques managériales et croissance des moyennes entreprises implantées dans le district de Lukunga*.....365

PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE MIXTE DE LA COUR DES COMPTES ET DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

par

Paul OLEKO W'OLEKO

*Assistant, Université Notre-Dame de Tshumbe,
Apprenant à la Faculté de Droit, Université de Kinshasa*

Résumé

La question du contrôle mixte entre la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances ressort de la lecture faite de la correspondance du Directeur de cabinet du Chef de l'Etat tendant à demander au premier président de la Cour des comptes de désigner une équipe de magistrats pour travailler avec les Inspecteurs des finances dans le cadre d'un contrôle à la Direction Nationale de la Paie des Enseignants. Il se dégage des textes qui régissent la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances ainsi que le cabinet du président de la République qu'un tel contrôle ne peut être envisagé, sauf dans le cas prévu par l'article 37 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Cette disposition légale donne la possibilité à la Cour des comptes de recourir, pour des enquêtes à caractère technique, aux services de l'Inspection générale des finances et, le cas échéant, à d'autres corps de contrôle ou à toute autre expertise.

Mots – clés : *problématique, contrôle mixte, Cour des comptes, Inspection générale des finances.*

Abstract

The issue of joint oversight between the Court of Audit and the general finance Inspectorate emerges from the reading of the correspondence of the chief of Staff of the Head of State, requesting the First President of the Court of Audit to designate a team of judges to work with the finance Inspectors as part of an audit at the National Directorate of Teacher Payroll. The texts governing the Court of Auditors, the general Inspectorate of finance, and the Office of the President of the Republic imply that such control cannot be considered, except in the case provided for by Article 37 of organic law No. 18/024 of November 13, 2018, on the composition, organization, and functioning of the Court of Auditors. This legal provision allows the Court of Auditors to call upon the services of the general Inspectorate of finance and, if necessary, other control bodies or any other expertise for investigations of a technical nature.

Keywords : *problematic, mixed control, Court of auditors, general Inspectorate of finance*

INTRODUCTION

En date du 14 février 2024, le Directeur de cabinet du président de la République avait saisi le Premier Président de la Cour des comptes en vue de lui demander de désigner une équipe de magistrats et d'auditeurs de cette institution pour travailler avec les Inspecteurs des Finances. Ce travail conjoint devait consister « à contrôler la Direction Nationale de Contrôle de la Paie des Enseignants (DINACOPE, ex SECOPE) », ainsi que « l'affectation faite par l'Inspection Générale de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique des frais de participation aux examens d'Etat, éditions 2022 et 2023 payés par les élèves ». La même correspondance du Directeur de cabinet du président de la République indique qu'à la fin de cette mission, un rapport conjoint devra être soumis au président de la République.

Dès lors, la question centrale qui guide la présente étude est celle de savoir si la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances peuvent mener ensemble un contrôle mixte à partir du moment où le législateur établit la hiérarchisation des contrôles. Aussi, il se pose un problème de l'organe qui sollicite le contrôle mixte : un Directeur de cabinet, soit-il du président de la République, a-t-il le pouvoir de s'adresser au Premier Président de la juridiction financière du pays afin de lui formuler une telle demande ?

En effet, il est vrai que l'« intérêt pratique de la gestion d'une activité tient à l'importance du contrôle, entendu comme un ensemble des techniques de vérification qui permettent d'atteindre les objectifs [...] ». Comme le préconise le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la *société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*². Ainsi, pour s'assurer que les fonds publics sont gérés correctement et pour protéger le Trésor contre les détournements qui pourraient l'empêcher d'atteindre ses objectifs, il est essentiel d'effectuer un contrôle efficace des opérations de recettes et de dépenses.³ Celui-ci est justement indispensable tant pour prévenir les fraudes que pour découvrir et sanctionner les auteurs.

¹ B. OMEONGA TONGOMO, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la construction de l'Etat de droit en République démocratique du Congo. Bilan et perspectives d'une justice en mutation*, Thèse de doctorat en droit et en science politique, Universités de Liège et de Kinshasa, 2012, p. 13.

² Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

³ M. BUABUA WA KAYEMBE, *Les finances publiques : Pouvoir central – Provinces – Entités territoriales décentralisées*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2013, p. 164.

À cet effet, vu sous l'angle des institutions⁴, ces contrôles se déclinent en trois dimensions, en l'occurrence, les contrôles administratifs, le contrôle juridictionnel et le contrôle politique ou parlementaire. Tandis que l'IGF effectue, en tant que service d'audit supérieur du pouvoir exécutif⁵, un contrôle administratif, la Cour des comptes, quant à elle, mène, en tant que juridiction financière de la RDC⁶, un contrôle juridictionnel. Ces différents contrôles sont, au regard de la loi, hiérarchisés. Dans ce sens, l'article 38 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 sur la Cour des comptes dispose que « le contrôle de la Cour des comptes tient tout autre en état à l'exception du contrôle politique exercé par le parlement, les assemblées provinciales et les organes délibérants des entités territoriales décentralisées ». Dans le même ordre d'idées, l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'IGF, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020, prévoit que « les interventions de l'Inspection générale des finances tiennent tout autre enquête, contrôle, audit, vérification ou contre-vérification en état, à l'exception des missions du parlement et de la Cour des comptes ».

Les réponses aux préoccupations soulevées ci-haut nous permettent de dégager dans un premier temps l'illégalité du contrôle mixte de ces deux institutions au regard de la nature même de leurs contrôles.

Ainsi, analysée suivant l'approche du positivisme juridique, cette étude s'appuie sur la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances telle que modifiée et complétée par divers textes⁷ à ce jour ainsi que sur l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/128 du 20 juillet 2020.

Dans cette perspective, outre la nature et le caractère des contrôles exercés par ces deux institutions (III), cette étude tient à dégager l'étendue des pouvoirs reconnus au Directeur de cabinet du président de la République (I) ainsi que les fondements (juridiques) du contrôle de l'IGF et celui de la Cour des comptes (II).

I. ÉTENDUE DES POUVOIRS DU DIRECTEUR DE CABINET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

En République démocratique du Congo, le président de la République est assisté, dans l'exercice de ses missions, par un cabinet dont les attributions et l'organisation sont fixées par l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République, telle que modifiée et complétée à ce jour. À ce titre, le cabinet du président de la République a pour mission d'assister le président de la République dans l'exercice de ses prérogatives de Chef de l'Etat. Cette assistance ne signifie pas interférence de ce cabinet dans les affaires d'autres institutions de la République. Elle se concrétise par le secours que les membres de ce cabinet doivent porter au président de la République dans le cadre de la matérialisation des missions que lui confère la Constitution.

Dans cette perspective, le cabinet du président de la République dispose de plusieurs organes pour son meilleur fonctionnement :

- la Direction ;
- les conseillers spéciaux du Chef de l'Etat, à savoir :
 - Le conseiller spécial en matière de sécurité ;
 - Le conseiller spécial en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

⁴ En effet, le contrôle des finances et biens publics est perçu sous deux angles : d'une part, l'angle du moment de contrôle qui comprend le contrôle *a priori*, le contrôle *concomitant* et le contrôle *a posteriori*, et d'autre part, l'angle des institutions ou services de contrôle. Dans ce deuxième aspect il existe les contrôles administratifs, le contrôle juridictionnel ainsi que le contrôle parlementaire. Lire à ce sujet M. BUABUA WA KAYEMBE, *op.cit.*, p. 165.

⁵ Art. 2 bis, al. 2 l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, en abrégé « IGF » telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020, JORDC, Première partie – n° 21, 1^{er} novembre 2020.

⁶ Art. 3, al. 1 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la Cour des comptes, JORDC, Première partie – n° spécial du 24 novembre 2018.

⁷ L'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances a connu plusieurs modifications par les textes suivants : l'ordonnance n° 91 – 18 du 6 mars 1991, le décret n° 034-B/2003 du 18 mars 2003, le décret n° 04/018 du 19 février 2004, l'ordonnance n° 09/097 du 8 décembre 2009, l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020 ainsi que l'ordonnance n° 23-117 du 7 juillet 2023.

- les collèges des conseillers ;
- les services personnels du Chef de l'Etat ;
- le service du protocole du Chef de l'Etat ;
- le service de communication du Chef de l'Etat ;
- la presse présidentielle ;
- les services administratifs et logistiques ;
- les services spécialisés⁸.

Ce cabinet est dirigé par un Directeur qui est assisté des Directeurs adjoints. Le Directeur de cabinet et les Directeurs de cabinet adjoints sont nommés et, le cas échéant, relevés de leurs fonctions par le président de la République⁹.

Le Directeur de cabinet a pour missions d'assurer la direction, l'organisation, la coordination et la surveillance de l'ensemble du cabinet. Il ordonne les dépenses du cabinet et surveille la comptabilité. Il assure la liaison entre le cabinet et toutes les institutions de la République. Il édicte le Règlement intérieur du cabinet et exerce le pouvoir disciplinaire sur tous ses membres¹⁰. De manière générale, il exerce un rôle d'encadrement en accompagnant le président dans la définition des objectifs stratégiques et dans leur mise en place¹¹.

En effet, dans le cadre de liaison avec les autres institutions de la République, le Directeur de cabinet, en ce qu'il accompagne le président de la République dans la définition et la mise en place des objectifs stratégiques, n'a aucune initiative à prendre si ce n'est sur instruction de celui qu'il est censé accompagner. À ce titre, le voir saisir le Premier Président de la Cour des comptes, parfois à l'insu du Chef de l'Etat, est illogique dans la mesure où il reçoit, comme les autres membres du cabinet d'ailleurs, des ordres auxquels il doit se conformer dans l'accomplissement de sa mission¹².

II. FONDEMENTS JURIDIQUES DU CONTRÔLE DE L'IGF ET CELUI DE LA COUR DES COMPTES

L'IGF et la Cour des comptes tirent leurs pouvoirs de contrôle respectivement de l'ordonnance n° 87 - 323 du 17 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée à ce jour, de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour, ainsi que de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Par ailleurs, la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques confère aussi à ces deux institutions les prérogatives de contrôle des finances et des biens publics¹³. Tandis que l'Inspection générale des finances effectue un contrôle administratif¹⁴ (A), la Cour des comptes mène quant à elle un contrôle juridictionnel¹⁵ (B).

2.1. Fondements du pouvoir de contrôle de l'IGF

Sur recommandation¹⁶ des institutions de Bretton Woods, l'Inspection générale des finances a été créée par l'ordonnance n° 87 - 323 du 17 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée à ce jour.

⁸ Cfr. Art. 3 de l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du Président de la République telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/128 du 20 juillet 2020.

⁹ Art. 4 de l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République telle que modifiée et complétée à ce jour.

¹⁰ Art. 5 de l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République telle que modifiée et complétée à ce jour.

¹¹ Potentiel, Directeur de cabinet, à lire sur <https://www.potentiel.conseil.fr/candidats/fiches-metiers/directeur-de-cabinet/>, consulté le 12 janvier 2026 à 15h11'.

¹² Art. 17, p. 2 de l'ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République telle que modifiée et complétée à ce jour.

¹³ Lire les articles 121, 122, 123 et ss. de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *JORDC*, 52ème année, numéro spécial du 25 juillet 2011.

¹⁴ M. BUABUA WA KAYEMBE, *op.cit.*, p. 173.

¹⁵ Art. 3, al. 1 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la Cour des comptes.

¹⁶ J. MOTO KOSARADE, *Finances publiques en République démocratique du Congo : Approche théorique et pratique*, St Queen, Les Editions du Net, 2024, pp. 336-337.

En effet, aux termes de l'article 2¹⁷ de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 précitée, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020, « l'Inspection générale des finances dispose d'une compétence générale et supérieure en matière d'audit et de contrôle des finances et des biens publics ». Elle accomplit à ce titre « toute enquête ou mission d'audit, d'inspection, de vérification, de contre-vérification et de surveillance de toutes les opérations financières, tant en recettes qu'en dépenses, du pouvoir central, des provinces et entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes ou entreprises de toute nature, bénéficiant d'un concours financier, sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie de la part des pouvoirs publics ».

L'IGF peut aussi, en tant que service d'audit supérieur du pouvoir exécutif¹⁸, procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances, soit en cas de découverte d'une fraude lors de l'exécution d'une mission de contrôle ou de contre-vérification, soit sur instruction du président de la République ou sur demande du ministre des Finances, soit sur une réquisition des autorités judiciaires¹⁹.

Organe essentiellement dédié au contrôle des finances, des biens de l'Etat et de ses démembrements, l'IGF a pour mission d'auditer l'ensemble des administrations financières ainsi que toutes les entreprises, ou autres structures bénéficiant, à un titre ou un autre, d'un financement de la part de l'Etat. Son contrôle est dit supérieur parce qu'il met tout autre contrôle administratif en état (exception faite du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle parlementaire)²⁰.

En tant que service public, elle ne dispose pas de personnalité juridique et reste placée sous la responsabilité de l'autorité hiérarchique à laquelle elle est rattachée (tutelle). Il ressort de l'évolution historique du dispositif normatif d'organisation et de fonctionnement de ce service qu'il relève tantôt de la présidence de la République, tantôt du ministère des Finances. En effet, conformément à l'ordonnance n° 87-323 du 17 septembre 1987 portant création de l'IGF, celle-ci est un « service d'audit supérieur du gouvernement », placée par ailleurs « sous l'autorité directe du président de la République²¹ ». Le décret n° 034-B/2003 du 18 mars 2003 ayant modifié et complété l'ordonnance du 17 septembre 1987 a maintenu ce modèle de gouvernance jusqu'à l'avènement du décret n° 04/018 du 19 février 2004. Ce dernier décret n° 04/018 du 19 février 2004 a lui aussi modifié et complété l'ordonnance n° 87-323 précitée, en plaçant désormais l'Inspection générale des finances « sous l'autorité directe du ministre ayant les finances dans ses attributions²² ».

Par ailleurs, conformément à l'article 4 de l'ordonnance n° 09/097 du 8 décembre 2009 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87 – 323 portant création de l'IGF, cette dernière s'est vue à nouveau placée sous l'autorité du Chef de l'Etat.

Ce caractère nomade de l'IGF n'a pas été définitivement clôturé par l'ordonnance n° 09/097 du 8 décembre 2009 précitée, car la loi organique relative aux finances publiques de 2011 est encore revenue sur cette question en disposant que : « les missions de l'Inspection générale des finances sont ordonnées, selon un programme d'action annuel ou ponctuel approuvé par le ministre ayant les finances dans ses attributions, par l'Inspecteur général des finances-chef de service, soit sur instruction du Premier ministre, soit sur réquisition des autorités politiques, administratives et judiciaires ou sur dénonciation des tiers. L'Inspection générale des finances a pour mission de veiller à l'application des lois et règlements qui régissent les finances publiques et à l'uniformisation des méthodes de travail²³ ».

¹⁷ Art. 2, al. 1 et 2 de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020.

¹⁸ Art. 2 bis, al. 1 de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020.

¹⁹ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques en République démocratique du Congo : La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2020, p. 237 ; Art. 2 bis, al. 2 de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée par l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020.

²⁰ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *op.cit.*, p. 238.

²¹ Art. 4 de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée à ce jour.

²² Art. 4 de l'ordonnance n° 87 – 323 du 17 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée par le décret n° 04/018 du 19 février 2004.

²³ Art. 122 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *JORDC*, 52^e année, numéro spécial du 25 juillet 2011.

Au regard de ce qui précède, Joseph Moto Kosarade estime qu'« il y a lieu de retenir que l'IGF est en principe un service censé être sous la tutelle du ministère des Finances, quand bien même la pratique actuelle fait état de la survivance de la tutelle présidentielle. La loi organique relative aux finances publiques étant un texte juridique supérieur aux ordonnances et décrets, elle doit primer sur ces derniers²⁴ ».

2.2. Fondements du contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes tire son pouvoir de contrôle de la Constitution ainsi que des lois et règlements de la République. Elle constitue à la fois un service public de contrôle externe de la gestion des biens et des finances de l'Etat et une juridiction de ce même contrôle dotée de procédures de contrôle par voie de rapports et de contrôle par voie d'arrêts²⁵.

En effet, la Constitution du 18 février 2006 a, en son article 178, institué une Cour des comptes qui relève de l'Assemblée nationale²⁶. Tout en renvoyant son organisation et son fonctionnement à une loi organique²⁷, la même Constitution consacre que « *la Cour des comptes contrôle dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics*²⁸ ».

En 2018, la République démocratique du Congo s'est dotée de la loi n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, en remplacement des ordonnances-lois n° 87 – 005 du 6 février 1987 et n° 87 – 031 du 22 juillet 1987 portant respectivement sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes et sur la procédure devant la Cour des comptes. La promulgation de cette loi est motivée par le souci d'harmoniser les textes régissant la Cour des comptes pour les mettre en phase avec le nouvel ordre constitutionnel et la législation en vigueur ainsi que les normes internationales en matière de contrôle supérieur des finances publiques. Elle a également pour objectif de corriger les imperfections et de combler les lacunes relevées dans les textes antérieurs et de renforcer le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes²⁹.

Cette loi du 13 novembre 2018 sur la Cour des comptes dispose en effet que « *la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances et des biens publics en République démocratique du Congo. Elle est une juridiction financière ayant compétence sur toute l'étendue du territoire national*³⁰. » À ce titre, elle dispose d'un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances, des biens et des comptes du pouvoir central, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de ses organismes auxiliaires ainsi que de toute personne de droit public ou privé visée à l'article 2, alinéa 2, de sa loi organique³¹.

En tant que haute juridiction financière, relevant logiquement de l'Assemblée nationale qui est l'autorité budgétaire³², la Cour des comptes assiste cette dernière dans l'accomplissement de sa mission constitutionnelle de contrôle de l'activité gouvernementale et principalement sur la gestion des comptes du Trésor public. L'Assemblée nationale bénéficie de l'assistance de la Cour des comptes dans sa mission de contrôle de l'exécution de la loi de finances. À cet effet, la Cour des comptes transmet à l'Assemblée nationale des observations sur la manière dont le gouvernement fait usage des autorisations budgétaires qui lui sont accordées. De façon concomitante, la Cour des comptes assiste également le gouvernement et tous les gestionnaires publics dans le maintien et l'amélioration de la gestion des finances et biens de l'Etat. La

²⁴ J. MOTO KOSARADE, *op.cit.*, p. 339.

²⁵ B. OMEONGA TONGOMO, *Administration des entreprises d'Etat. Manuel d'enseignement des apprenants du cycle de diplôme d'étude approfondie de la Faculté de Droit des Universités congolaises*, Editions New_print, Kinshasa/RDC, 2024., p. 77.

²⁶ Art. 178, al. 1 et 2 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, *JORDC*, 52^{ème} année, numéro spécial du 5 février 2011.

²⁷ Art. 179 de la Constitution du 18 février 2006.

²⁸ Art. 180 de la Constitution du 18 février 2006.

²⁹ D. LUABA NKUNA, *Le contrôle des moyens financiers étatiques comme gage de bonne gouvernance économique et financière : cas de la République démocratique du Congo. Avec la patrouille financière des organes de contrôle et de perception des Finances publiques*, Kinshasa, Médias Paul, 2023, p. 172.

³⁰ Art. 3, al. 1 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la Cour des comptes.

³¹ Art. 24 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la Cour des comptes.

³² Art. 126 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

fonction de contrôle externe indépendant qu'elle exerce est essentielle pour satisfaire à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics³³.

Il est donc clair que la Cour des comptes est une institution supérieure de contrôle qui tire son existence et son pouvoir directement de la Constitution, loi fondamentale, à partir de laquelle toutes les activités juridiques de l'Etat tirent leur fondement et leur force et à l'égard de laquelle toutes les normes de l'Etat doivent se conformer³⁴.

III. NATURE ET CARACTÈRE DES CONTRÔLES EXERCÉS PAR L'IGF ET LA COUR DES COMPTES

L'Inspection générale des finances et la Cour des comptes mènent des contrôles de nature différente. La première exerce un contrôle administratif. La seconde, elle effectue une vérification juridictionnelle externe à l'administration et qui vise à s'assurer de l'emploi régulier des crédits, des fonds et valeurs gérés par le pouvoir central, les provinces et plus généralement tous les organismes bénéficiant des fonds publics³⁵.

En effet, le contrôle de l'Inspection générale des finances intervient, selon les cas, *a priori*, *concomitamment* ou *a posteriori*, suivant les types de missions diligentées³⁶. S'exerçant généralement avant la prise de toute décision et parfois concomitamment avec l'exercice des fonctions ou l'exécution de l'activité concernée, le recours à la technique de contrôle *a priori* est intimement lié à l'accomplissement, par les organes internes au service, de leurs compétences. Lorsqu'il est reconnu à une institution externe, ce contrôle se fait souvent par voie d'avis consultatif, laissant aux autorités de l'entité toute la responsabilité de leurs actes de gestion. Ce contrôle fait partie de ce qu'il convient d'appeler le dispositif du contrôle interne. Le contrôle *a posteriori* intervient quant à lui après que le gestionnaire ait décidé et que sa décision est appliquée. À la différence du contrôle *a priori* qui prend, sur le plan administratif et de gestion, la forme d'autorisation, le contrôle *a posteriori* s'exerce généralement à travers les approbations que des autorités donnent aux décisions objet de contrôle.

En matière de gestion des finances et des biens de l'État, si le contrôle *a priori* permet d'accompagner les autorités gestionnaires et mandataires publics, « le contrôle *a posteriori* les rend libres de toute initiative, responsables de leurs actes et redevables, sous peine de sanction, devant les organes et institutions compétentes³⁷ ».

Ces différents contrôles sont sanctionnés par un rapport en respectant les principes du contradictoire, c'est-à-dire en requérant la position et les arguments du responsable de l'entité contrôlée³⁸.

En revanche, à partir de la lecture de l'article 178 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, la Cour des comptes a une nature hybride, à la fois organisme public administratif de contrôle et juridiction chargée du contrôle de la gestion des finances publiques et des biens de l'Etat³⁹. En dehors de sa nature juridictionnelle, la Cour des comptes passe, avant tout, pour un service administratif, un instrument de contrôle à la disposition du parlement et du gouvernement. C'est dans ce sens qu'à chaque fois qu'elles le souhaitent et jugent utile, les institutions de la République peuvent recourir aux services et à l'expertise de la Cour des comptes, notamment à travers les différentes demandes de contrôle et d'audit en dehors du programme annuel de la Cour des comptes.

À la différence des autres structures administratives de contrôle, et tirant son pouvoir de contrôle de la Constitution, la loi suprême et fondamentale de l'Etat, la Cour des comptes est une institution supérieure de contrôle, son activité prend une place supérieure à tous les organismes publics de contrôle, à l'exception du contrôle parlementaire. Elle est une juridiction financière de l'État, comme le précise l'article 3 de sa loi organique du 13 novembre 2018. En plus de cette qualification, le législateur donne la composition de cette juridiction financière lorsqu'il dispose que la Cour des comptes est composée d'un siège et d'un parquet général. La conséquence logique de cette disposition du législateur est que notre pays dispose d'un parquet

³³ D. LUABANKUNA, *op.cit.*, p. 173.

³⁴ B. OMEONGA TONGOMO, *Administration des entreprises d'Etat. Manuel d'enseignement des apprenants du cycle de diplôme d'étude approfondie de la Faculté de Droit des Universités congolaises*, *op.cit.*, p. 68.

³⁵ Art. 123 de la loi organique du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

³⁶ Art. 12, al. 2 de l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 23-117 du 7 juillet 2023.

³⁷ B. OMEONGA TONGOMO, *Administration des entreprises d'Etat. Manuel d'enseignement des apprenants du cycle de diplôme d'étude approfondie de la Faculté de Droit des Universités congolaises*, *op.cit.*, p. 73.

³⁸ J. MOTO KOSARADE, *op.cit.*, p. 342.

³⁹ B. OMEONGA TONGOMO, *Administration des entreprises d'Etat. Manuel d'enseignement des apprenants du cycle de diplôme d'étude approfondie de la Faculté de Droit des Universités congolaises*, *op.cit.*, p. 77.

financier compétent pour réprimer les infractions à caractère financier en dehors de celles dont la connaissance a été attribuée aux différents parquets institués près des juridictions de l'ordre judiciaire.

C'est dans ce sens que les inspecteurs des Finances qui sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire à compétence restreinte sont tenus de transmettre au Procureur général près la Cour des comptes leurs rapports de contrôle, et de porter à la connaissance de cet officier du ministère public détenteur de l'action publique financière, gardien de la légalité financière, tout acte constitutif de mauvaise gestion financière, en application de l'article 17, alinéas 2 et 4 de la loi organique du 13 novembre 2018 sur la Cour des comptes.

CONCLUSION

Le contrôle mixte de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes apparaît, après analyse et lecture des différents textes qui régissent les deux institutions, incompatible dans la mesure où, agissant en tant qu'officiers de police judiciaire à compétence restreinte en matière de contrôle des finances et des biens de l'Etat, les Inspecteurs de finances travaillent sous les ordres et l'autorité du Procureur général près la Cour des comptes à qui ils sont tenus de transmettre leurs rapports de contrôle.

Dans cette perspective, il est reconnu à la Cour des comptes la possibilité d'intégrer d'autres institutions à son programme sectoriel dans lequel elle se réserve le monopole de la direction des enquêtes et des suites à leur donner. C'est uniquement dans ce cadre que la Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes à caractère technique, aux services de l'Inspection générale des finances et, le cas échéant, à d'autres corps de contrôle ou à toute autre expertise⁴⁰.

Il n'appartient donc pas à un Directeur de cabinet du président de la République de formuler, à son nom et pour son compte, une telle demande à l'endroit du Premier Président de la Cour des comptes en dehors de tout cadre légal et réglementaire. Au regard de l'issue de ce dossier qui a abouti au non-procédé, la correspondance du Directeur de cabinet du président de la République peut être perçue comme celle consistant à régler des comptes à un individu.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes officiels

- Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, *JORDC*, 52^{ème} année, numéro spécial, du 5 février 2011.
- Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *JORDC*, 52^{ème} année, numéro spécial du 25 juillet 2011.
- Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la cour des comptes, *JORDC*, Première partie, numéro spécial du 24 novembre 2018.
- Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, en abrégé «I.G.F.» modifiée et complétée par l'ordonnance n° 91 - 18 du 6 mars 1991, le décret n° 034-B/2003 du 18 mars 2003, le décret n° 04/018 du 19 février 2004, l'ordonnance n° 09/097 du 8 décembre 2009, l'ordonnance n° 20/137-b du 24 septembre 2020 ainsi que l'ordonnance n° 23-117 du 7 juillet 2023.
- Ordonnance n° 09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du président de la République telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n° 20/128 du 20 juillet 2020.

II. Ouvrages

- BAKANDEJA WA MPUNGU G., *Les finances publiques en République démocratique du Congo : La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2020.
- BUABUA WA KAYEMBE M., *Les finances publiques : Pouvoir central – Provinces – Entités territoriales décentralisées*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2013.
- LUABA NKUNA D., *Le contrôle des moyens financiers étatiques comme gage de bonne gouvernance économique et financière : cas de la République démocratique du Congo. Avec la patrouille financière des organes de contrôle et de perception des Finances publiques*, Kinshasa, MédiasPaul, 2023.

⁴⁰ Art. 37 de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation fonctionnement de la Cour des comptes.

- MOTO KOSARADE J., *Finances publiques en République démocratique du Congo : Approche théorique et pratique*, St Queen, Les Editions du Net, 2024.
- OMEONGA TONGOMO B., *Administration des entreprises d'Etat. Manuel d'enseignement des apprenants du cycle de diplôme d'étude approfondie de la Faculté de Droit des Universités congolaises*, Editions New_print, Kinshasa/RDC, 2024.

III. Thèse

- OMEONGA TONGOMO, B., *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la construction de l'Etat de droit en République démocratique du Congo. Bilan et perspectives d'une justice en mutation*, Thèse de doctorat en droit et en science politique, Universités de Liège et de Kinshasa, 2012.

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)

