



Gouvernance économique-financière et Inspection générale des finances en République Démocratique du Congo

Economic and financial governance and General inspectorate of finance in Democratic Republic of Congo

Clément KABAMBA ILUNGA

Master 2 en Banque de l'Ecole Supérieure de la Banque – ITB Management International
Diplômé d'Etudes Approfondies en Sciences Politiques et Administratives
Assistant et Doctorant en Sciences Politiques et Administratives
à l'Université de Lubumbashi (UNILU)

Marc MBUYU KAZADI-A-HAMBA

Docteur en Sciences Politiques et Administratives
Professeur à l'Université de Lubumbashi (UNILU)

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20344544>

Résumé

La criminalité économique et financière est l'un des obstacles majeurs qui minent la gouvernance publique en République Démocratique du Congo. L'Inspection générale des finances navigue à vue entre ses missions et des mises en scène populistes. Ses rapports d'audit contiennent des dénonciations, mais les procédures de juridictions ordinaires ne sont pas assez étanches pour faire établir les responsabilités. C'est le hiatus que vient combler le Tribunal pénal économique et financier pour pallier à ces déficiences structurelles. Cependant, face à l'ancrage des réseaux occultes de prédation des ressources publiques, sa réussite n'est pas totalement assurée. C'est ainsi qu'une triptyque thérapie de la révolution culturelle est préconisée pour améliorer la gouvernance économique-financière. Elle consiste d'abord en la « déclientélisation » des mandataires publics; ensuite dans le renforcement de l'indépendance fonctionnelle de l'Inspection générale des finances; et enfin, dans la mise en place des réformes judiciaires profondes.

Mots clés : Gouvernance économique-financière, Inspection générale des finances, corruption, criminalité économique et financière, mécanismes de contrôle, ressources publiques.

Abstract

Economic and financial crime is one of major obstacles undermining public governance in Democratic Republic of Congo. The general inspectorate of finance is struggling to navigate between its remit and populist posturing. Its audit reports contain allegations, but the procedures of ordinary courts are not robust enough to establish accountability. It is this gap that the Economic and financial criminal court is designed to fill in order to address these structural shortcomings. However, given the entrenched nature of the clandestine networks preying on public resources, its success is not by no means guaranteed. That's why a three-pronged cultural revolution approach is recommended to improve economic and financial governance. This consists firstly of « de-clientelisation » of public officials ; secondly of strengthening the functional independence of the General inspectorate of finance ; and finally of implementing far-reaching judicial reforms.

Key words : Economic and financial governance, General inspectorate of finance, corruption, economic and financial crime, control mechanisms, public resources.

Introduction

La République Démocratique du Congo dispose de réserves minières importantes et d'autres potentiels multisectoriels, mais figure encore curieusement parmi les pays les moins développés du monde. Ce paradoxe surprenant entre les potentialités et la réalité trouve certaines des explications majeures dans les défaillances chroniques de la gouvernance économique-financière. L'Inspection générale des finances, institution d'audit supérieur créée pour pallier à ces déficiences, opère pourtant dans un environnement de tensions extrêmes entre les logiques formelles de transparence et les pratiques informelles de prédation de ressources publiques.

En effet, « l'économie congolaise est affectée par la gabegie, la corruption, les détournements des deniers publics. Les nominations clientélistes placent à la tête des institutions, des entreprises publiques et d'autres services des politiciens au détriment de technocrates capables de pouvoir apporter des résultats qu'il faut pour la croissance économique. Les conseils d'administration et les comités de gestion sont caractérisés par une insatiable avidité des ressources financières et matérielles. Une avidité telle que même l'entretien des matériels de production des entreprises publiques est relégué au dernier plan » (Clément Kamba Ilunga, 2023-2024, inédit). Le Fonds Monétaire International (Mai 2021) évoquait quatre questions transversales qui affectent l'efficacité de l'encadrement de la gouvernance économique en République Démocratique du Congo : la complexité institutionnelle, la complexité normative, l'intégrité et la transparence des données et les freins et contrepoids.

La complexité institutionnelle est due à des arrangements institutionnels qui sont fragmentés entre les différentes agences, ouvrant la voie à un brouillage des rôles et des responsabilités. Cela se manifeste par exemple dans la façon dont le gouvernement gère les entreprises publiques via différents ministères, ou dans la façon dont il gère ses recettes via différentes agences de l'administration fiscale. La complexité normative découle de modifications législatives peu claires. De faibles niveaux de transparence sont associés à des faibles pratiques d'audit, ce qui a un impact sur la qualité des données financières et la qualité des pratiques de divulgation. Les freins et contrepoids sont plutôt liés aux agences chargées de surveiller et de contrôler les principales activités commerciales et étatiques. Les dénonciations contenues dans les rapports de l'Inspection générale des finances ne suffisent pas pour faire évoluer la donne. Comme l'un des organes du contrôle administratif, elle se sent toujours impuissante face aux incriminés dans son audit. Les mécanismes du contrôle juridictionnel ne suivent pas pour faire éclore la vérité. La création par ordonnance-loi, il y a peu, du Tribunal pénal économique et

financier suscite beaucoup d'espoirs, mais entre l'euphorie du départ et les résultats attendus, l'avenir nous en dira davantage.

1. Ecosystème congolais de contrôle et position de l'Inspection générale des finances

Dans l'écosystème congolais de contrôle coexistent plusieurs mécanismes pour assurer la surveillance de l'Administration, et cela, à plusieurs niveaux : le niveau citoyen, le niveau administratif, le niveau politique et le niveau juridictionnel.

1.1. Le niveau citoyen

« Le contrôle que peut exercer le citoyen sur le fonctionnement de l'Administration peut se faire soit directement, soit indirectement par l'entremise de quelques institutions publiques administratives ou devant une assemblée politique ou politico-administrative » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Le citoyen a des droits et des devoirs. Face à l'Administration pour assurer son contrôle, le citoyen a droit d'accès à l'information qu'elle soit contenue dans des documents administratifs ou sur d'autres supports. Cela fait que l'Administration assure la publicité de ses actions. Le citoyen peut aussi faire des pétitions individuellement ou collectivement pour requérir une ou des situations auprès des autorités politico-administratives.

La constitution¹ reconnaît ce droit de pétition aux citoyens congolais et les autorités ont l'obligation d'y répondre dans les trois mois. Les pétitions peuvent être adressées aussi au Conseil économique et social² par au moins dix mille personnes majeurs de nationalité congolaise résidant en République Démocratique du Congo. Elles peuvent aussi être adressées auprès des chambres parlementaires à travers les présidents de leurs bureaux. Dans ce cas, une commission permanente ou une commission spéciale s'y penche pour examen. A l'issue des travaux, les pétitions peuvent être renvoyées à un membre du gouvernement, à un gestionnaire d'une entité publique selon le secteur. La commission peut aussi décider de soumettre la pétition à la plénière. Le président de la commission fait office de l'auteur de la question. Convient-il de noter aussi que dans cette situation, la pétition peut aboutir à un contrôle parlementaire afin de clarifier davantage la question et/ou faire établir les responsabilités.

Au niveau citoyen de contrôle se trouve également la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH). « Celle-ci est une institution administrative indépendante créée par la loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 en vertu de l'article 222, alinéa 3 de la constitution. Cette

¹ Article 27 de la Constitution de la République telle que revue ce jour.

² Article 25 de la loi organique n°13/027 du 30 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement du Conseil économique et social.

commission peut recevoir des informations et mener des investigations sur des cas de violation des droits de l'homme en vue de formuler des recommandations aux autorités compétentes appelées à apporter des solutions idoines » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

1.2. Le niveau administratif

A ce niveau, le contrôle s'exerce de plusieurs manières. Puisqu'il s'agit du contrôle interne de l'Administration, il peut se faire par un contrôle hiérarchique lorsqu'il est question de l'autorité supérieure avec ses subalternes ou par un contrôle de tutelle dans le cas des entités publiques décentralisées. Le contrôle administratif peut se faire aussi par des organismes d'audit comme l'Inspection générale des finances. Cette dernière est un service d'audit supérieur du pouvoir exécutif³.

Le contrôle hiérarchique est celui exercé par la personne se trouvant au niveau supérieur de la pyramide administrative. Son pouvoir hiérarchique comprend le pouvoir de contrôle sur ses subalternes ainsi que leurs actes. Sur les subalternes, le contrôle hiérarchique s'exerce à la fois par des instructions et par des sanctions. Par contre, sur les actes, le contrôle hiérarchique se fait par la suspension, l'annulation ou la reformulation des actes et dans une moindre mesure par la substitution aux subalternes concernés. Faut-il préciser que la substitution se limite à décider en lieu et place des subordonnés et non poser des actions à leur place.

La tutelle administrative est en réalité le droit de regard détenu par l'autorité supérieure sur les entités publiques décentralisées. Qu'il s'agisse de la décentralisation territoriale ou par service. Ce contrôle n'enfreint pas pour autant l'autonomie de l'entité décentralisée dans la mesure où les actes posés sont conformes à la loi garantissant l'intérêt général.

1.3. Le niveau politique

Politiquement, le contrôle est exercé par le parlement à travers les chambres législatives notamment l'Assemblée nationale et le Sénat. Au niveau provincial, le contrôle est exercé par l'Assemblée provinciale. Les entités territoriales décentralisées sont, quant à elles, contrôlées par leurs organes délibérants correspondants. « La notion de contrôle politique est originellement sur contrôle parlementaire. L'expression « contrôle parlementaire » recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement aux activités purement informatives.... Le contrôle politique vise à s'assurer que l'Administration accomplit les objectifs qui lui sont assignés par les organes politiques au

³ Article 2 bis de l'ordonnance n°20/137-b du 24 septembre 2020 modifiant et complétant l'ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances.

niveau du pouvoir central et à celui des provinces ou par les organes politico-administratifs au niveau des entités territoriales décentralisées » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Sans entrer dans les moindres détails, il sied de clarifier que le contrôle politique s'exerce à travers ce que la constitution⁴ désigne comme des moyens d'information et de contrôle. Les moyens d'information comprennent la question orale, la question écrite, la question d'actualité et l'audition par les commissions permanentes. Alors que les moyens de contrôle sont notamment l'interpellation et la commission d'enquête.

1.4. Le niveau juridictionnel

Au terme des travaux de contrôle politique, l'on peut requérir les services de la cour des comptes qui, en matière des finances publiques, joue le rôle extra-juridictionnel qui s'étend à la fois sur le contrôle budgétaire et sur le contrôle de gestion. « Qu'il s'agisse du contrôle budgétaire ou du contrôle de gestion, les décisions de la cour des comptes sont prises sous la forme administrative, à savoir : la note du premier président de la cour des comptes, le référé se présentant sous forme de communication, et l'insertion au rapport annuel, se présentant sous forme d'une note résumant les faits retenus » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020).

Le contrôle au niveau juridictionnel concerne pratiquement tous les litiges résultant de l'activité de l'Administration. Cependant, il faut noter que « les litiges échappant spécialement au juge administratif sont au niveau de deux : les litiges entre les particuliers dans leurs rapports de droit privé et les litiges relatifs au fonctionnement du pouvoir judiciaire » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). Le niveau juridictionnel devrait, en principe, prendre en charge les dénonciations contenues dans les rapports de contrôle des autres niveaux, mais il y avait un trou béant qui ne facilitait pas la continuité de démarches pour clarifier la situation et établir définitivement les responsabilités. C'est pour cela que l'avènement du Tribunal pénal économique et financier est hautement salué avec beaucoup d'espoirs que ce hiatus sera comblé. Nous en parlerons plus loin. Ces dernières années, l'Inspection générale des finances s'est mise au-devant de la scène sans forcément faire bouger la situation de la délinquance des autorités publiques. Cela laisse croire à des mises en scènes populistes qui cachent mal non seulement l'inefficacité de ce service d'audit, mais aussi une certaine complicité dans les manœuvres de la criminalité en col blanc et d'autres tares. C'est pourquoi nous allons nous pencher sur ses enjeux et défis dans la partie suivante.

⁴ Article 138 de la Constitution de la République telle que revue ce jour.

2. Enjeux et défis de l'Inspection générale des finances

L'environnement congolais est caractérisé par la criminalité économique et financière. D'où la nécessité de l'efficacité des organismes de contrôle comme l'Inspection générale des finances. Cependant, les réseaux politiques et économiques occultes qui y opèrent sont tellement nombreux que l'efficacité d'une pareille mission ne peut paraître facile. Voyons d'abord les enjeux, et ensuite, nous verrons les défis de l'Inspection générale des finances.

2.1. Enjeux de l'Inspection générale des finances

La gestion des finances et des biens publics étant confiée à des mandataires, personnes physiques ou morales, il est tout à fait fondé de pouvoir contrôler ces délégués afin de s'assurer de la surveillance optimale des ressources et des biens publics. Au sein de différentes entités publiques se trouvent des services d'inspection sur lesquels l'Inspection générale des finances peut s'appuyer pour continuer la mission de contrôle de l'Administration. Le cas des inspecteurs de la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), etc. L'Inspection générale des finances (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020) dispose d'une compétence générale et supérieure en matière de contrôle des finances et des biens publics.

A ce titre, elle peut accomplir toute enquête ou mission de contrôle, de vérification, de contre-vérification et de surveillance, tant en recettes qu'en dépenses, de toute enquête ou mission de contrôle, de vérification, de contre-vérification et de surveillance, tant en recettes qu'en dépenses, de toutes les opérations financières de l'Etat, des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes ou des entreprises de toute nature bénéficiant du concours financier de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées sous une forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie. L'enjeu majeur est celui de préserver le patrimoine de l'Etat contre la prédation des mandataires publics véreux. Le sérieux des entités de contrôle dans l'exercice de leurs fonctions dissuade les délinquants en col blanc et les autres criminels économiques et financiers à ne pas persévérer dans leurs sales besognes dans le but d'une gestion orthodoxe.

2.2. Défis de l'Inspection générale des finances

Beaucoup de défis se présentent à l'Inspection générale des finances. Cela exige assez de dépassement pour pouvoir jouer le rôle d'audit des ressources et des biens publics.

2.2.1. La crédibilité des inspecteurs des finances

Le premier défi est celui lié à la personne des inspecteurs qui, au départ se drapent de la peau d'agneau pour refléter leur sainteté, mais dont la réalité ne tarde pas de les rattraper dans la mesure où ils finissent par faire partie des réseaux occultes prédateurs de ressources publiques. Certains se font, semble-t-il, même consulter par certaines entités publiques ou privées pour quelques questions afin de leur faire échapper aux mécanismes de contrôle. D'autres se font avocats des assujettis pour les justifier face à la clameur publique ou à la pression des instances d'inspection. Jean-Claude Mputu le dit clairement. « Non, l'IGF n'a absolument pas changé la donne.

Pour moi, l'IGF est un instrument politique dans les mains de Tshisekedi. Je vais expliquer les faits. Quand on a commencé à travailler sur « Congo Hold-up », cette enquête internationale, sur un document fuité d'une banque congolaise, on s'est rapproché de l'IGF. On a travaillé avec l'IGF, on a échangé des informations avec eux. Lorsqu'on a fini les enquêtes, qu'on a commencé à publier les résultats, et bien le paron de l'IGF a fait une interview sur la radio RFI, dans laquelle il a félicité Congo Hold-up pour son travail, que l'enquête avait été très loin et qu'elle avait été très utile à l'IGF. Mais vingt-quatre heures après cette interview, la même personne, Jules Alingete, donne une interview privée à un autre journaliste de RFI, dans laquelle il dit grosso modo : « Congo Hold-up ce sont des aventuriers, ce sont des gens qui détestent le Congo, qui veulent nuire au Congo, leurs enquêtes sont à charge, ils veulent créer des problèmes au Congo » » (Mputu, 2024).

Il y a quelques années, l'Inspecteur général des finances-Chef de service, Jules Alingete, organisait régulièrement des points de presse et accordait beaucoup d'interviews que d'aucuns trouvaient populistes. Dans les entités publiques, les faits de corruption et de détournements scandalisaient l'opinion au quotidien, mais lui ventait le travail de l'Inspection générale des finances. Certains acteurs politiques se sentaient harcelés alors que d'autres s'adonnaient, sans vergogne ni inquiétude, à la criminalité économique et financière. Les cadres de l'ancien régime étaient plus visés au bonheur de nouveaux locataires. Ces attitudes des inspecteurs et particulièrement du Chef de service ne pouvaient qu'amenuiser les chances de réussite de missions de l'Inspection générale des finances. Leur crédibilité était mise en mal par ce « populisme » du responsable de l'institution.

2.2.2. Fluctuation de la dépendance administrative de l'Inspection générale des finances

La fluctuation de la dépendance administrative de l'Inspection générale des finances est une dynamique de légitimation des pratiques informelles de prédation des ressources publiques. A sa création, l'Inspection générale des finances était rattachée à l'autorité du ministre des finances. Le texte originel créant l'institution l'établissait clairement : « l'Inspection générale des finances est placée sous l'autorité directe du commissaire d'Etat aux finances »⁵.

Ce rattachement administratif était ainsi jusqu'en 2009, mais convient-il de préciser que « pendant une courte période du 18 mars 2003 au 19 février 2004, l'Inspection générale des finances sera placée sous l'autorité directe du Président de la République » (Vunduawe te Pemako et Mboko Dj'Andima, 2020). De fait, depuis 2009, l'Inspection générale des finances relève du Président de la République. En dépit de cette réalité, la loi⁶ relative aux finances publiques rattache logiquement l'Inspection générale des finances au ministre des finances. Dans un contexte politique prédominé par des pratiques présidentielistes, placer le service d'audit sous l'autorité directe du Président de la République, c'est l'affaiblir. Cette fluctuation est un procédé de noyautage de l'organisme de contrôle et cela lui fait perdre son indépendance fonctionnelle.

Tableau synthétique de la fluctuation de la dépendance administrative

| Période | Dépendance administrative |
|-------------------------|--|
| 15/09/1987 – 18/03/2003 | Ministre des finances |
| 18/03/2003 – 19/02/2004 | Président de la République |
| 19/02/2004 – 2009 | Ministre des finances |
| 2009 – à ce jour | Président de la République (Réalité factuelle) |
| 13/07/2011 – à ce jour | Ministres des finances (Réalité légale) |

Source : Tableau élaboré par les auteurs à partir de l'historique de l'Inspection générale des finances.

Le Président de la République tient à avoir l'Inspection générale des finances sous sa dépendance comme arme de dissuasion des adversaires politiques. C'est justement le rôle que l'Inspecteur général – Chef de service s'était donné pour mieux défendre le Président de la République. Les réseaux politiques et économiques prédateurs se structurent, pour la plupart, autour du Président de la République pour mieux survivre autant politiquement

⁵ Article 4 de l'ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances.

⁶ Article 122 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

qu'économiquement. Affaiblir l'Inspection générale des finances, c'est se donner carte blanche pour la criminalité économique et financière. C'est pourquoi toutes les déclarations de Jules Alingete étaient perçues dans l'opinion comme de mises en scène populistes pour détourner l'attention de l'essentiel pendant qu'au quotidien la population était scandalisée par des détournements souvent en millions de dollars américains.

La gestion de l'Etat est assurée, au jour le jour, par le gouvernement. Il est donc logique que l'audit relève du ministre des finances pour son efficacité. La culture de non-respect des textes maintient ce service dépendant du Président de la République pour des fins politiques non seulement de se prémunir du contrôle pendant qu'on siphonne les caisses de l'Etat, mais aussi de harceler les adversaires politiques notamment les opposants et d'autres pourfendeurs du régime. Les dénonciations de l'Inspection générale des finances au sujet des exonérations, au moment où la bataille politique entre l'ancien Président de la République et son successeur était rude, est une preuve que ce service d'audit est une arme pour détruire les adversaires politiques. La question des exonérations était, semble-t-il, l'une des opportunités politiques en ce moment-là pour s'isoler de son prédécesseur. « En général, les exonérations accordées soulèvent beaucoup d'interrogations par manque de transparence et du fait que certaines entreprises appartiennent aux autorités publiques ou à leurs proches.... La question la plus troublante soulevée ici concerne sans doute les potentiels conflits d'intérêts. Certaines entreprises bénéficiaires de ces exonérations appartiennent en tout ou en partie à d'éminents hommes politiques ou à des personnes proches du régime précédent » (Groupe d'études sur le Congo, janvier 2022).

Dans la même optique, il sied de noter la création de l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC)⁷ dont les services sont perçus souvent, dans les entités territoriales, comme harceleurs. Un ancien Chef de secteur⁸ partageait une anecdote que les inspecteurs de cette Agence, comme ceux de finances, aiment imposer des choses avec une certaine condescendance peut être pour montrer à tout le monde que leurs entités relèvent du Président de la République. Quand ils en parlent entre responsables des entités territoriales de la province, le Chef de chefferie de Kinama s'étonne souvent avec humour, en disant pourquoi ils ne viennent pas aussi chez moi ? Disons que dans le territoire de Kipushi, la chefferie de Kinama ne dispose pas autant de ressources que celle de Kaponda ni le secteur de Bukanda. Cela

⁷ Ordonnance n°20/013 bis du 17 mars 2020 portant création, organisation et fonctionnement d'un service spécialisé dénommé Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption.

⁸ Entretien avec un ancien Chef de secteur de Bukanda, le 11 avril 2026 entre 9h00' et 10h30'.

démontrent que les inspecteurs choisissent où ils peuvent trouver facilement leurs propres comptes.

3. Tribunal pénal économique et financier : entre espoirs et illusions

La criminalité économique et financière est l'un des phénomènes les plus ancrés dans la société congolaise. L'Inspection générale des finances produit souvent des rapports de contrôle exercé sur des entités publiques. Plusieurs dénonciations demeurent lettres mortes malgré leur gravité. Un élément manquait, semble-t-il, à la chaîne : le Tribunal pénal économique et financier. Ce tribunal, jouissant d'une autonomie fonctionnelle, vient combler le vide qui absorbait les dénonciations des instances de contrôle de l'Administration. L'objectif étant de renforcer la lutte contre la criminalité économique et financière dans le pays.

3.1. Champ d'action du Tribunal pénal économique et financier

En analysant l'ordonnance-loi de la création de cette juridiction, l'espoir renaît de pouvoir trouver une thérapie nécessaire pour l'assainissement du secteur économique et financier en République Démocratique du Congo.

Dans sa délimitation matérielle, le Tribunal pénal économique et financier⁹ connaît, à titre exclusif, des infractions suivantes :

- La corruption et les pratiques assimilées, telles les rémunérations illicites, le trafic d'influence et les abstentions coupables des fonctionnaires ;
- Les détournements et les concussions commis par des personnes revêtues d'un mandat public ou chargées d'un service ou d'une mission de l'Etat ou d'une société étatique ;
- La contrefaçon, la falsification et l'imitation des signes monétaires ou des sceaux, timbres, poinçons et marques, les infractions liées aux autres instruments et procédés électroniques de paiement ;
- Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- L'exploitation frauduleuse des minerais et autres ressources naturelles ;
- Les infractions à la réglementation du change ;
- Les infractions fiscales, les infractions se rapportant à la collecte des taxes et autres droits domaniaux et de participation ainsi que les infractions douanières ;
- Les infractions à la réglementation des marchés publics ;

⁹ Article 6 de l'Ordonnance-loi n°26/007 du 14 mars 2026 portant création, organisation, fonctionnement et compétences du tribunal pénal économique et financier.

- Les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication et des services associés ;
- Le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs ainsi que toutes autres infractions à caractère économique ou financier pour lesquelles une loi spéciale lui donne compétence ;
- Les infractions connexes à toutes celles susmentionnées.

Outre ce tracé, un seuil numéraire est fixé à l'équivalent en Francs congolais de la somme de cent mille dollars américains pour que l'infraction rentre dans les attributions du Tribunal pénal économique et financier. Aussi, il sied de relever que l'extranéité peut faire inscrire une matière sur la plage des infractions que peut connaître ce tribunal spécialisé. Ces limites déterminent la nature des infractions visées qui touchent particulièrement la délinquance en col blanc et les crimes de grande envergure en la matière.

Par ailleurs, l'ordonnance-loi n'épargne personne, physique ou morale, quelle que soit sa qualité officielle. Ceci démontre la volonté politique de s'en prendre frontalement à la criminalité économique et financière. Désormais, les hauts dirigeants des entités publiques sont à découvert par rapport aux poursuites en matière économique et financière.

3.2. Bienfaits de l'instauration du Tribunal pénal économique et financier

L'instauration du Tribunal pénal économique et financier comporte quelques bienfaits qui impacteront positivement l'économie congolaise.

3.2.1. Spécialisation de la justice économique et financière

Le Tribunal pénal économique et financier n'embrasse que ce qui relève de son secteur sans possibilité de s'étendre sur des terrains non spécifiés. Les magistrats de cette juridiction spécialisée resteront focus sur des circuits économiques et financiers complexes pour lesquels le tribunal a été créé. Ce maillon manquait à la chaîne pour assurer l'efficacité des mécanismes de contrôle.

3.2.2. Célérité et efficacité des procédures

L'accélération des procédures réduiront les délais de traitement des dossiers. Ces derniers s'étaient étalés sur plusieurs mois si pas des années et se clôturaient souvent par des classements sans suite. L'efficacité s'avèrera par la récupération des biens détournés au bénéfice du propriétaire notamment l'Etat.

3.2.3. Moralisation de la vie publique et Amélioration du climat des affaires

La lutte contre la criminalité économique et financière contribuera, sans conteste, à moraliser la vie publique et à renforcer la confiance des investisseurs. Le Tribunal pénal économique et financier et le parquet y rattaché constituent une véritable réforme pour faire asseoir une gouvernance économico-financière efficace. Cela participera à améliorer l'attractivité de l'économie congolaise aux yeux des investisseurs. Les capitaux frais injectés pourront davantage créer des emplois et apporter des ressources dans les caisses de l'Etat par l'entremise de la fiscalité. C'est en cela que cette ordonnance-loi se dresse comme un véritable outil de gouvernance économico-financière. Dans un environnement caractérisé par la prédation des ressources publiques par des réseaux multisectoriels occultes, le Tribunal pénal économique et financier jouera le rôle dissuasif afin de préserver le patrimoine public.

3.3. Faiblesses génétiques du Tribunal pénal économique et financier

Le Tribunal pénal économique et financier naît dans un champ politique caractérisé par plusieurs maux. Les géniteurs de cette législation sont des acteurs au cœur des batailles entre différents réseaux politiques. Ce qui laisse planer le doute sur son efficacité et fait croire à une illusion bien entretenue.

3.3.1. Sa création par Ordonnance-loi

La création du Tribunal pénal économique et financier par ordonnance-loi est une faiblesse majeure dans la mesure où il y a absence de débats parlementaires. Ce texte est dépourvu d'une certaine légitimité démocratique d'autant plus que seul l'exécutif l'a adopté. Ce contournement, sans fondements solides, des chambres législatives cache mal l'intention de l'Exécutif de se doter d'une arme supplémentaire pour faire des chantages à certains acteurs politiques. En attendant la loi d'habilitation du parlement, cette ordonnance-loi n'a qu'une valeur réglementaire. Elle peut être contestée devant un juge et cela peut rallonger les procédures pourtant censées être écourtées afin de lutter contre la criminalité économique et financière et dissuader les délinquants.

3.3.2. Sa dépendance du Président de la République

Les géniteurs du Tribunal pénal économique et financier sont acteurs du système de prédation des ressources publiques. Le Président de la République, acteur clé et majeur du système politique, est souvent pris pour celui qui assure la couverture des acteurs de la criminalité économique et financière de son régime. Le cas exemplatif est celui où le Président de la

République semblait défendre Nicolas Kazadi, alors ancien ministre des finances, regrettant qu'on le jette en pâture alors qu'il eut fait du bon travail notamment la conclusion de la sixième revue économique avec le Fonds monétaire international¹⁰. Le mode de désignation des animateurs du Tribunal pénal économique et financier fait dépendre cette institution du Président de la République à l'instar des autres juridictions ordinaires. Ce qui fera, probablement, établir des acteurs de la majorité pour traquer les adversaires politiques. Prétendre que le voleur arrête effectivement le voleur est un mirage. Cela fera obstruction à l'atteinte de l'objectif, celui de renforcer la lutte contre la criminalité économique et financier et assainir le climat des affaires. Ces nominations souvent clientélistes ne pourront pas faire asseoir l'indépendance de la juridiction vis-à-vis du Président de la République. Dans cette logique, la conséquence est que le Tribunal pénal économique et financier pourrait devenir un simple épouvantail sans possibilité de faire stopper l'hémorragie de caisses de l'Etat.

4. Perspectives pour l'efficacité de la gouvernance économique-financière

Le détournement massif des fonds publics et la corruption minent la gouvernance économique-financière en République Démocratique du Congo. Malgré l'abondance des mines et d'autres potentialités, le pays demeure pauvre. Les lois et les structures de contrôle existent, mais la criminalité économique et financière ne s'estompe pas. D'autres structures comme l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption existent aussi, mais sans résultats. Pour inverser la situation et améliorer la gouvernance économique-financière, nous préconisons une triptyque thérapie de la révolution culturelle. Elle s'articule principalement autour de trois axes notamment la « déclientélisation » des mandataires publics, du renforcement de l'indépendance fonctionnelle de l'Inspection générale des finances et de réformes judiciaires profondes.

4.1. La « déclientélisation » des mandataires publics

La clientélisation de hauts dirigeants est la source de l'entretien des réseaux politiques et économiques occultes qui détruisent les entreprises et les établissements publics par la corruption et les détournements des ressources publiques. Ces pratiques, dont l'objectif majeur est de favoriser la loyauté de ces cadres envers les politiques, ne promeuvent pas le progrès de la société. En revanche, la « déclientélisation » des mandataires publics les libère des griffes de réseaux politiques prédateurs qui font maintenir la criminalité économique et financier pour leur survie.

¹⁰ Infos.cd : interview du Président de la République accordée à Top Congo et Congo Indépendant à Bruxelles le 06 août 2024, consulté le 23 avril 2026 à 13h25'.

La « déclientélisation » passe par de nominations non partisans qui valorisent l'expertise et la technocratie pour la croissance économique. Cela renvoie aussi à la dépolitisation de processus de sélection des mandataires publics. On peut être de la majorité ou de l'opposition, mais si le profil épouse bien un poste public, on peut y être nommé. A un certain niveau, on peut même organiser des épreuves de sélection. Laurent-Désiré Kabila l'avait fait pour pourvoir dans la territoriale. Cela avait aidé à détecter de nombreux talents qui ont servi et certains servent encore la République aujourd'hui.

La « déclientélisation » passe aussi par une politique bien définie de recrutement alignant les besoins en compétences en lien avec les objectifs de l'Administration publique. L'école nationale d'Administration devait être encouragée par l'Etat en la considérant comme le canal privilégié pour pourvoir dans la fonction publique. C'est qui rentre d'ailleurs dans l'une de ses missions notamment celle de former des cadres supérieurs intègres compétents et patriotes pour l'Administration publique¹¹.

4.2. L'indépendance fonctionnelle de l'Inspection générale des finances

Pour son indépendance fonctionnelle, l'Inspection générale des finances doit être rattachée au Ministre des finances. Cela ramène les choses dans leur configuration originelle afin d'assurer plus d'efficacité. Chaque fois que l'Inspection générale des finances dépend directement du Président de la République, soit elle s'efface totalement et devient inexistante, soit elle s'allie carrément au camp de la majorité. Dans ce dernier cas, on abuse d'elle pour faire taire les oppositions et les adversaires politiques. Dans toutes les deux situations, les crimes économiques et financiers s'intensifient. La corruption et les détournements se multiplient davantage.

L'inefficacité des mécanismes de contrôle favorise la délinquance des mandataires publics. « Le manque de contrôle a donné libre cours à la confusion entre les ressources et les dépenses personnelles du gouverneur et les ressources et les dépenses liées à ses fonctions. Dans cette confusion, les gouverneurs de province se sont constitué un patrimoine personnel important formé essentiellement des biens immeubles accaparés tout au long du mandat sous le regard complaisant de l'Assemblée provinciale. La course vers l'accumulation du patrimoine immobilier pour son propre compte a été remarquable dans le chef de l'autorité provinciale au Bandundu » (Mambi Tunga-Bau, 2021). L'Inspection générale des finances doit être à l'abri du besoin et des pressions politiques et cela renforcera son indépendance fonctionnelle.

¹¹ Site officielle de l'Ecole Nationale d'Administration, consulté le 04 avril 2026 à 11h35'.

4.3. Les réformes judiciaires profondes

Les réformes judiciaires doivent être alignées à la hauteur des réalités de la criminalité économique et financière dans le pays. Aujourd'hui on salue la création du Tribunal pénal économique et financier, mais si l'on expurge pas ses animateurs de gènes du système judiciaire actuel, on n'aura presque rien à attendre. La corruption fait partie intégrante du système judiciaire congolais. C'est pourquoi, certains penseurs évoquent souvent la justice à double vitesse, la justice à géométrie variable, etc. Mambi Tunga-Bau estimait que le pays est une véritable kleptocratie. « La kleptocratie se caractérise essentiellement par les traits suivants : l'enrichissement sans cause des gouvernants, le détournement des fonds publics, l'affairisme des gouvernants et de leur clans, l'accaparement des ressources nationales par les gouvernants et les membres de leurs familles, la prédation, la quête effrénée de grasses prébendes et des retrocommissions, la corruption et la concussion, la fusion entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, la propension à la privatisation des biens communs » (Mambi Tunga-Bau, 2021). Dans une telle société, la justice devait être le rempart pour protéger le patrimoine public. Convierait-il donc des réformes judiciaires profondes et courageuses pour que les animateurs des institutions de justice ne soient pas eux-mêmes plongés dans les maux qui rongent la société congolaise. Les institutions judiciaires doivent réprimer la non observance des lois de la République afin de faire assurer la paix sociale dans le pays.

Conclusion

En République Démocratique du Congo, la gouvernance économique-financière est à l'épreuve de la criminalité en col blanc en terme de corruption, des exonérations illicites et de détournement des ressources publiques. Les mandataires publics décuplent des stratégies pour siphonner les caisses de l'Etat. La défaillance des mécanismes de contrôle y contribue beaucoup, car personne ne redoute les procédures judiciaires qui souvent s'apparentent à des mises en scène politiques. L'Inspection générale des finances, service d'audit supérieur dotée d'une compétence générale, n'y fait pas exception. La fluctuation de sa dépendance administrative participe à son affaiblissement et l'expose davantage à la politisation. La création, il y a peu, du Tribunal pénal économique et financier suscite beaucoup d'espoirs pour la répression des crimes économiques et financiers. Cependant, avec recul, on s'aperçoit que ce tribunal spécialisé pourrait être confronté aux mêmes réalités que les juridictions ordinaires avec les maux que l'on décrie au quotidien. C'est pourquoi, pour améliorer la gouvernance économique-financière, on préconise une triptyque thérapie de la révolution culturelle axée sur la « déclientélisation » des mandataires publics, l'indépendance

fonctionnelle de l'Inspection générale des finances et les réformes judiciaires profondes. Cette démarche nécessite beaucoup de courage de la part de dirigeants, car il s'agit en réalité de détruire la source de survie économique et politique des acteurs clés du système politique.

Références bibliographiques

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles.

Loi organique n°13/027 du 30 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement du Conseil économique et social.

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

Ordonnance-loi n°26/007 du 14 mars 2026 portant création, organisation, fonctionnement et compétences du tribunal pénal économique et financier.

Ordonnance n°20/137-b du 24 septembre 2020 modifiant et complétant l'ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances.

Ordonnance n°20/013 bis du 17 mars 2020 portant création, organisation et fonctionnement d'un service spécialisé dénommé Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption.

Ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances.

Mambi Tunga-Bau, H. (2021), *Kleptocratie et mensonges en politique au Congo-Kinshasa : la résilience des citoyens pour sauver la République*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan.

Vunduawe te Pemako, F. et Mboko Dj'Andima, J-M. (2020), *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant.

Groupe d'Etude sur le Congo, *Les exonérations douanières en RDC : qui gagne ce que perd le Trésor public?*, New York, Janvier 2022.

Lomana Wembonyama, J. et alii (2026), « Elites politiques et détournement des fonds publics en République Démocratique du Congo : De la justice à géométrie variable à l'effondrement de l'Etat de droit », dans *Revue International de la Recherche Scientifique et de l'Innovation*, Vol. 4 n°1, pp. 37-50.

Makaba Zalagile, S. (2025), « Etude et évaluation de la gestion des finances publiques en RDC selon l'approche d'évaluation PEFA », dans *Revue International de la Recherche Scientifique*, Vol. 3 n°5, pp.5619-5647.

Mputu, J-C. (2024), « Gouvernance minière en RDC : entre prédation et corruption », dans Alternatives Sud, *Congo (RDC) reproduction des prédatons*, Syllepse, Vol. 31-2024/89, pp.89-99.

Mukalalirya Kambale et Ramazani Bin Makangila, G. (2023), « Du contrôle administratif des finances publiques par l'Inspection générales des finances », dans Revue congolaise de gestion, Vol. n°21, pp.141-150.

Mukenge Katumba, G.S. et Makumbiza, U.R., « Corruption et mobilisation des recettes : Actions entreprises par l'Inspection générale des finances RDC et perspectives », dans Revue Française d'Economie et de Gestion, Vol. 3 n°9, pp.196-213.

Musonda Masaka, L. (2016), « La transparence financière en RDC : les lois nationales, les enjeux actuels et les mecasmes de contrôle, dans Librairie Africaine d'Etudes Juridiques 3, pp.282-295.

Rapport (2021) du Fonds Monétaire International (FMI) n°21/95 d'assistance technique-évaluation sur la gouvernance et la lutte contre la corruption, Washington D.C.

Rapport annuel (2021) de l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Corruption (APLC).