



Analysis of the No-Objection Principle in Public Procurement Procedures in the Democratic Republic of the Congo (DRC)

Analyse du Principe de Non-objection dans la Procédure du Passation des Marchés Publics en République Démocratique du Congo (RDC)

Keke Wangata Grâce¹, Mubini Walker Ngaswar², Keke Mubwa Gloria¹, Siyum Musianga Steeve¹, Mulongo Bigman Mandela¹, Libiki Zo Michelline¹, Bokele Mboyo Julien¹, Mbwabu Nsasi Richy¹, Ndumba Labem Dadou¹

¹Centre National de Télédétection (CNT)

²Centre de Recherche en Sciences Sociales (CRSS)

Abstract: The no-objection principle constitutes a central instrument of prior control in public procurement procedures in the Democratic Republic of the Congo (DRC). Established as a mechanism for regulating and ensuring the legal security of public procurement, it enables the competent authorities to verify the compliance of the contracting authority's actions with legal and regulatory requirements, as well as with the fundamental principles of transparency, competition, and equal access.

Although it contributes to preventing irregularities and promoting good governance, its implementation nevertheless reveals tensions between the need for administrative control and the imperative of ensuring the promptness and efficiency of public action.

Keywords: No-objection principle; Public procurement; Procedure; Control; Democratic Republic of the Congo (DRC)

Résumé

Le principe de non-objection constitue un instrument central de contrôle a priori dans la procédure de passation des marchés publics en RDC. Institué comme mécanisme de régulation et de sécurisation juridique de la commande publique, il permet aux organes compétents de vérifier la conformité des actes de l'autorité contractante aux normes légales, réglementaires et aux principes fondamentaux de transparence, de concurrence et d'égalité d'accès.

S'il contribue à la prévention des irrégularités et à la promotion de la bonne gouvernance, son application révèle néanmoins des tensions entre l'exigence de contrôle administratif et l'impératif de célérité et d'efficacité de l'action publique.

Mots-clés : Principe de non-objection ; Marchés publics ; Procédure ; Contrôle ; République démocratique du Congo (RDC).

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.23395082>

1 Introduction

La passation des marchés publics est un secteur stratégique pour le développement de la RDC. Elle absorbe une part importante du budget de l'État et conditionne la réalisation des politiques publiques.

Dans un pays où la corruption et les détournements restent un défi majeur, le contrôle des marchés publics est un impératif de gouvernance et de transparence. Plusieurs mécanismes de régulation ont été institués, dont le principe de non-objection.

Ce principe, issu de la pratique administrative et renforcé par les exigences des bailleurs de fonds internationaux Banque Mondiale, BAD, Union Européenne, exige un avis favorable préalable. Cet avis est émis par la DGCMP, l'ARMP ou le bailleur de fonds avant que la décision de passation ne produise ses effets. Autrement dit, un marché ne peut être attribué sans que l'organe de contrôle n'ait exprimé son absence d'opposition, formalisée par une décision de non-objection.

La réforme de la commande publique, lancée par la loi n°10/010 du 27 avril 2010, vise à moderniser l'action administrative et promouvoir la bonne gouvernance. Le principe de non-objection y occupe une place centrale. C'est un mécanisme de contrôle préalable qui garantit la régularité, la transparence et la conformité juridique des procédures. Il intervient avant la conclusion du contrat pour prévenir les irrégularités, protéger l'égalité entre soumissionnaires et sécuriser les deniers publics.

Pourtant, la pratique révèle des difficultés. L'application du principe par la DGCMP entraîne parfois des lenteurs, une rigidité excessive et une confusion entre contrôle de légalité et tutelle administrative. Cette situation pose question : le principe de non-objection est-il compatible avec l'efficacité de l'action publique et l'autonomie des autorités contractantes ?

Pour répondre à cette question, cette étude portera sur le rôle du principe de non-objection dans le respect de la commande publique en RDC.

Pour cela, nous procéderons en deux temps. Nous commencerons par esquisser la notion de non-objection, au contenu complexe. Il s'agira d'en définir les contours, les fondements et la nature juridique (I).

Nous analyserons ensuite l'impact concret de ce principe sur le respect de la commande publique. Nous verrons ses apports, ses limites et les enjeux liés à sa mise en œuvre (II).

2 Esquisse d'une notion au contenu complexe définition du principe du non-objection

2.1 Approche matérielle du Principe

2.1.1. Définition du principe de non-objection

Le principe de non-objection participe à la réalisation de l'intérêt général en ce qu'il est inscrit dans les vastes champs du droit administratif et de la gouvernance publique.

Théoriquement, le professeur Erick LWAMBA définit la non-objection comme un mécanisme de contrôle préalable et conditionnel. Par ce mécanisme, l'autorité de régulation, principalement la DGCMP, vérifie la conformité juridique et procédurale des actes de passation, sans se substituer à l'autorité contractante².

Selon cette définition, la non-objection est une technique de contrôle administratif. Elle consiste en un avis préalable de l'autorité compétente pour valider le marché. La non-objection n'est pas une autorisation, mais une absence d'opposition motivée à la poursuite de la procédure³.

L'hypothèse soutenue ici : bien que légitime et fondé juridiquement, le principe de non-objection reste perfectible. Sa mise en œuvre exige une rationalisation de son cadre juridique et fonctionnel.

L'avis de non-objection demeure un mécanisme pertinent de contrôle préventif. Il permet de détecter en amont les irrégularités, de sécuriser les fonds publics, de garantir l'équité entre soumissionnaires et d'assurer la conformité vis-à-vis des bailleurs de fonds.

En analysant ce principe comme mécanisme de contrôle préventif dans la passation des marchés publics en République Démocratique du Congo, nous poursuivons un double objectif : d'une part analysé le fondement juridique et institutionnelle de la non-objection en droit positif congolais et d'autre part, évalué son efficacité en tant que mécanisme de contrôle préventif des marchés publics, enfin, identifié ces insuffisances et proposé des pistes des réformes.

L'intérêt scientifique de cette étude réside dans l'analyse critique d'un mécanisme central du droit des marchés publics congolais, à la lumière des exigences contemporaines, des gouvernances publiques, de standards régionaux notamment sur inspiré par l'espace OHADA⁴. L'étude se structure autour d'une analyse du cadre juridique et de la portée normative du principe de non-objection suivi d'une évaluation critique de ces effets pratiques sur la procédure de passation des marchés publics.

2.1.2. Nature juridique

Sur le plan juridique, la non-objection s'analyse comme un acte administratif de contrôle préalable à effet contraignant bien qu'elle prenne la forme d'un avis, son absence empêche l'autorité contractante de poursuivre la procédure, ce qui lui confère une portée normative indirecte mais déterminante.

Abordant ce point, le professeur Louis ESAMBO soutient que la non-objection est un acte administratif de contrôle, soit un garde-fou procédural⁵. En tant qu'acte administratif, il considère la non-objection comme un acte administratif non décisoire, qui ne crée pas des droits définitifs, mais qui conditionne la validité de la suite de la procédure. Et en tant que garde-fou procédural, le professeur qualifie la non-objection de garantie procédurale, instrument de sécurisation juridique des marchés publics, surtout dans un contexte de faible culture de conformité administrative en République Démocratique du Congo¹.

De ce qui précède nous disons que le principe de non-objection en tant qu'acte administratif de contrôle a priori à caractère préventif, ne se confond ni avec une autorisation purement discrétionnaire, ni avec une simple formalité consultative.

2.2 Approche Juridique et Institutionnelle

2.2.1. Approche juridique

Il convient ici de préciser le cadre juridique de ce principe en droit positif congolais. En effet, le principe de non-objection occupe une place stratégique dans la gouvernance administrative et financière en République Démocratique du Congo, particulièrement dans le domaine des marchés publics et de la gestion de finance publique².

Bien qu'il ne soit pas toujours expressément consacré comme un principe autonome dans la constitution, il se dégage au moins de plusieurs textes législatifs et réglementaires, ainsi que des pratiques administratives. Son encadrement juridique apparaît toutefois complexe, fragmenté et parfois ambigu, ce qui soulève des débats doctrinaux et jurisprudentiels.

2.2.2. La Constitution

La constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée à ces jours, ne consacre pas explicitement le principe de non-objection.

Néanmoins, celui-ci trouve ses fondements indirects en plusieurs dispositions constitutionnelles, notamment : le principe de l'égalité et de hiérarchie des normes, le principe de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes dans la gestion des finances publiques³.

La Constitution de la RDC du 18 février 2006 en son article 9 sur les ressources naturelles et contrats publics, affirme les rôles de l'Etat en ce sens qu'il exerce une souveraineté permanente sur les ressources naturelles, leurs gestions doit se faire dans l'intérêt national. Les liens entre cet article et les marchés publics résident du fait que tous les marchés publics liés à l'exploitation des ressources naturelles (mines, hydrocarbures, forêts, infrastructures), doivent respecter : la transparence et l'intérêt général. Aussi les marchés publics stratégiques touchant aux ressources naturelles exigent une vigilance accrue, un contrôle préalable pour garantir l'intérêt général. La non-objection est donc un instrument de protection constitutionnelle indirecte.

Aux termes de l'article 174 de la Constitution du 18 février 2006, les finances publiques sont régies par une loi, la gestion des fonds publics doit respecter les principes de l'égalité, de transparence et de bonne gouvernance. Le lien avec les marchés publics réside en ce que les marchés publics constituent l'un des principaux modes d'engagement de dépense publique. Cette disposition justifie la loi sur les marchés publics, les procédures de passation et le contrôle préalable a posteriori des dépenses⁴. C'est donc une disposition qui démontre que les principes de non-objection est un mécanisme de contrôle préalable destiné à sécuriser l'engagement des dépenses publiques et de prévenir les irrégularités dans la passation des marchés publics. C'est le fondement constitutionnel principal du principe de la non-objection.

Aussi, l'article 180 de la Constitution du 18 février précise qu'il est institué en RDC une Cour des comptes, chargée notamment : du contrôle de la gestion des finances publiques, du contrôle des dépenses de l'Etat, des provinces et des entités publiques. Le lien de cette disposition avec les marchés publics est établi du fait que la Cour des comptes est compétente pour auditer l'exécution des marchés publics, sanctionner les irrégularités

financières, renforcer la reddition des comptes. À cet effet, il s'en sort que même si, la cour des comptes intervient a posteriori, l'article 180 justifie l'existence de mécanisme de contrôle en amont dont fait partie la non-objection exercée par les organes spécialisés (DGCMP).

Enfin, l'article 122 de ladite Constitution aborde de manière indirecte ce sujet lorsqu'il réserve à la loi la réglementation de l'économie et de la finance publique de l'Etat. Son lien avec les marchés publics ce que, c'est sur cette base constitutionnelle que la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics a été adoptée, l'Etat encadre juridiquement la commande publique¹⁰.

En bref, le principe de non-objection en RDC est absent textuellement de la Constitution ; constitutionnellement fondé de manière implicite sur la légalité budgétaire, la transparence et le contrôle des finances publiques.

La loi n° 10/010 du 27 Avril 2010 relative aux marchés publics et ses mesures d'application

Cette loi est le cadre légal principal de la passation, du contrôle et de l'exécution des marchés publics en RDC, notamment en ses articles 1 à 13 al. 2. Ces articles confient à des organes spécialisés, la DGCMP et l'ARMP, la régulation des procédures et le contrôle a priori par l'avis de non-objection.

La mise en œuvre de la loi est assurée par le décret n°10/22 du 2 juin 2010 portant Manuel de procédures. Ce texte d'application précise la procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés.

Il indique que l'attribution provisoire n'est qu'une proposition. Elle doit être confirmée par l'avis de non-objection de la DGCMP. L'autorité contractante transmet donc à la DGCMP une demande de non-objection sur les attributions provisoires, selon les seuils exigés¹¹. Si la DGCMP émet un avis de non-objection, elle établit l'avis d'attribution provisoire et le transmet à l'ARMP pour publication¹².

À ces textes s'ajoutent ceux organisant l'ARMP et la DGCMP. L'article 45 du décret du 2 juin 2010 prévoit que le plan de passation des marchés doit être communiqué à la DGCMP pour non-objection.

C'est une obligation administrative préalable à toute procédure de passation de marchés publics ou de délégation de service public. Le fondement juridique du principe de non-objection est aussi lié à son fondement.

2.2.3. Approche Institutionnelle

Le principe de non-objection est consacré par la législation congolaise des marchés publics comme mécanisme de contrôle a priori. Il s'inscrit dans le cadre institutionnel mis en place par la loi de 2010 relative aux marchés publics qui confie à des organes spécialisés, notamment : la Direction Générale de contrôle des marchés publics (DGCMP).

2.2.3.1. La Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics

C'est une structure administrative de l'Etat congolais placée sous l'autorité du ministre chargé du budget. Elle a pour mission principale le contrôle des marchés publics et des délégations de service public, notamment avant leur passation, leur attribution ou au début de leur exécution¹³. La DGCMP exerce ce que l'on appelle un contrôle a priori, c'est-à-dire avant que le marché public soit lancé ou signé officiellement¹⁴. Concrètement, elle vérifie si les procédures prévues par la loi sont correctement respectées, s'assure que la concurrence est ouverte et transparente, examine les dossiers d'appel d'offres, les conditions administratives, techniques et financières et émet des avis de non-objection, des autorisations ou décisions avant la poursuite du processus.

Ces avis ou décisions sont requis avant que l'autorité contractante (ministère, institution publique, etc.) puisse procéder à certaines étapes importantes du marché

(publication, attribution, exécution, avenant, etc.)¹⁵.

L'article 143 du Décret n° 10/22 du 2 Juin 2010 précise en son alinéa 2 qu'il ne peut être passé de marché à gré à gré qu'après l'autorisation spéciale de la DGCMP...Et l'article 145 de ce même Décret précise également la chronologie que devait suivre un marché public de gré à gré notamment: demande motivée de l'autorisation spéciale de la DGCMP pour conclure le marché de gré à gré... Demande de non-objection sur le projet de marché en fonction des seuils¹⁶.

Lorsque l'intervention de la DGCMP se solde par un avis de non-objection, elle émet l'avis d'attribution provisoire qu'elle transmet à l'Autorité de régulation des marchés publics pour publication¹⁷. En pratique, l'effectivité de la mission de la DGCMP sur les avis de non-objection en RDC est significative mais connaît certaines limites : pressions administratives ou politiques, retards dans le traitement des dossiers et signature de marchés en urgence avant obtention formelle de l'avis.

2.2.3.2. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Instituée auprès de la Primature conformément à l'article 14 de la loi relative aux marchés publics et créée par décret du Premier Ministre, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) assure la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public. C'est un établissement public à caractère administratif¹⁸.

Elle a été créée pour réformer le système de passation des marchés et améliorer la transparence, l'efficacité, l'équité et la bonne gestion des ressources publiques.

L'ARMP vise à doter les marchés publics d'un dispositif institutionnel performant, professionnaliser les acteurs de la commande publique, renforcer la lutte contre la corruption et garantir des recours efficaces et rapides. De façon générale, elle apporte plus de souplesse et d'adaptation aux impératifs économiques de la régulation, auparavant dévolue à l'administration centrale.

Son rôle est d'instaurer un environnement concurrentiel et transparent. Elle élimine les restrictions anormales à la participation des opérateurs privés et veille à la définition des règles et procédures d'attribution des marchés et des concessions¹⁹.

L'ARMP jouit d'une indépendance totale dans l'accomplissement de ses missions²⁰. Organe normatif, elle encadre la passation, le suivi et le contrôle des marchés publics. Rattachée à la Primature, elle relève de l'autorité gouvernementale. Ses missions principales : élaborer et proposer des politiques et règlements sur les marchés publics, examiner et réguler les procédures de passation, garantir la transparence et le respect des principes d'égalité, de publicité et de libre accès, lutter contre la corruption, et régler certains litiges non juridictionnels²¹. L'ARMP est donc le principal organe de régulation et de normalisation du système en RDC. La loi institue un recours suspensif au stade de la passation. Ce recours s'exerce d'abord auprès de l'autorité contractante et doit être communiqué à l'ARMP. Sur la base des informations recueillies, l'ARMP peut aussi se saisir d'office à la demande de son

En pratique, l'ARMP est un instrument clé de sécurisation juridique et de moralisation de la commande publique. Elle assure la régularité des procédures, protège la concurrence, garantit la transparence et améliore l'efficacité de la dépense publique.

Plusieurs facteurs limitent pourtant son effectivité : moyens financiers et logistiques insuffisants, faible culture de conformité de certaines autorités contractantes, pressions politiques ou administratives, difficultés d'exécution des décisions, et centralisation excessive à Kinshasa. D'où la nécessité d'une volonté politique forte pour renforcer son action.

2.2.3.3. L'autorité contractante

L'autorité contractante est la personne morale de droit public qui identifie le besoin, lance la procédure, attribue le marché, signe le contrat et suit son exécution²². Il peut s'agir d'un ministre, d'un établissement public, d'une entreprise publique, d'une province ou d'une entité territoriale décentralisée.

Elle est le maître d'ouvrage. À ce titre, elle prépare le marché, élabore le dossier d'appel d'offres, définit les critères d'évaluation et planifie la procédure. Elle conduit la procédure : publie l'avis, met en place la commission d'évaluation et analyse les offres. Elle attribue le marché : prend la décision d'attribution provisoire et définitive,

puis notifie le marché. Elle assume la responsabilité du respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement, de transparence et de bonne utilisation des fonds publics. Toute irrégularité peut engager sa responsabilité administrative, disciplinaire ou pénale²³.

2.2.3.4. Le Juge Administratif

En RDC, le contrôle des marchés publics ne relève pas uniquement de la DGCMP et de l'ARMP. Il associe aussi des organes de contrôle financier, notamment les juridictions administratives. Le cadre de référence reste la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, complétée par les textes sur les finances publiques et le contrôle juridictionnel.

L'article 193 du Décret portant Manuel des procédures prévoit que tout litige ayant fait l'objet d'un recours hiérarchique et non réglé à l'amiable dans les trente jours suivant son introduction sera tranché, selon le droit et les clauses contractuelles, devant les juridictions ou instances arbitrales compétentes.

Le marché public est un contrat administratif. En cas de recours contre une décision jugée illégale, le juge administratif est compétent par principe.

Il contrôle l'application des règles et directives d'attribution des marchés. Le contentieux devant lui peut se structurer en trois parties :

- Le recours pour excès de pouvoir ;
- L'action en annulation du marché ;
- L'action en responsabilité administrative.

D'abord, le recours pour excès de pouvoir relève de la chambre administrative de la Cour de cassation, en premier et dernier ressort. Il vise les actes détachables du marché : autorisation de contracter, avis de non-objection, décision de contracter ou non, opération d'attribution, approbation du contrat. Tout soumissionnaire peut l'exercer en invoquant des moyens de fait et de droit établissant l'illégalité de l'acte⁵.

Ensuite, l'action en annulation du marché. L'article 87 de la loi sur les marchés publics permet à tout soumissionnaire évincé de demander l'annulation du contrat ou de l'avenant devant le juge administratif, dans le délai légal suivant la publication. L'annulation est prononcée en cas d'irrégularité grave : absence de concurrence, violation des règles de publicité, favoritisme. Elle entraîne la disparition rétroactive du contrat, avec remise en état et indemnisation éventuelle.

Enfin, l'action en responsabilité administrative. La loi reconnaît à toute personne victime d'un dommage lié à la corruption ou à une violation de la réglementation des marchés publics le droit de demander réparation contre l'État ou toute personne impliquée. La réparation couvre les dommages patrimoniaux, le manque à gagner et les préjudices extrapatrimoniaux⁶.

La Cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel sur la gestion des deniers publics²⁶.

La loi sur les marchés publics impose le contrôle préalable, dont l'avis de non-objection, comme condition de validité et de régularité budgétaire. Cet avis délivré par la DGCMP n'exclut pas le contrôle ultérieur de la Cour des comptes. Contrairement aux autres organes, la Cour intervient à posteriori, après l'exécution du marché. Elle vérifie la régularité de la procédure de non-objection, la conformité des dépenses et l'existence d'un préjudice financier pour l'État²⁷. En cas d'irrégularité, elle peut déclarer un gestionnaire débiteur, qualifier une faute de gestion et transmettre le dossier aux juridictions compétentes.

L'apport de la Cour est clair : même avec un avis de non-objection, elle contrôle la réalité des prestations, la conformité des paiements et l'absence de surfacturation. La non-objection ne confère donc aucune immunité et la responsabilité personnelle et pécuniaire du gestionnaire peut être engagée²⁸.

D'autres structures interviennent aussi dans la chaîne de contrôle : l'Inspection Générale des Finances, qui réalise des audits et des contrôles administratifs, et les contrôleurs budgétaires et financiers, chargés de l'engagement des dépenses et de la vérification des crédits disponibles.

La Cour des comptes et l'Inspection générale des finances peuvent vérifier à tout moment si le marché a été

signé après l'avis de non-objection et si la procédure a respecté les prescriptions légales.

2.3 Procédure de non-objection en RDC

En droit congolais des marchés publics, la procédure de non-objection n'est pas prévue dans un article unique. Elle découle de plusieurs dispositions du décret portant Manuel des procédures et de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

L'article 145 du Manuel précise la procédure, notamment pour le gré à gré. Il prévoit une demande motivée d'autorisation spéciale à la DGCMP, la notification de cette autorisation, une demande de non-objection sur le projet de marché selon les seuils, puis la soumission du marché à l'approbation de l'autorité compétente.

Cette disposition est essentielle. Elle encadre expressément la procédure de gré à gré et l'intervention de la non-objection.

Les articles 15 et 16 du Décret portant Manuel de procédure prévoient un contrôle a priori de la DGCMP. Celle-ci émet des avis de non-objection avant certaines étapes clés de la procédure, notamment :

- Élaboration du dossier d'appel d'offres (DAO) : ici, l'autorité contractante prépare le DAO et le transmet pour avis de non-objection de la DGCMP avant la publication.
- publication de l'avis d'appel d'offre : après l'obtention de l'avis de la non-objection.

Rapport d'analyse des offres : après évaluation des offres, le rapport est transmis à la DGCMP pour la non-objection.

- Le responsable des marchés publics adresse à l'autorité compétente et en fonction de seuils exigés une demande de non objection sur les attributions provisoires qu'elle a accordées²⁹.
- Attribution provisoire : l'organe de contrôle vérifie la régularité de la procédure avant l'attribution définitive (c'est en réalité une proposition en attendant la confirmation décidée par l'avis de non-objection de la DGCMP).
- Signature du marché : la signature ne peut intervenir qu'après délivrance de la non-objection lorsque celle-ci est requise.

En pratique, on observe en RDC deux dérives majeures. D'abord, certaines autorités contractantes signent des marchés sans attendre l'avis de non-objection, en invoquant l'urgence ou en interprétant abusivement les textes. Cela traduit un manque de discipline juridique et d'effectivité des sanctions, alors que la loi prévoit la nullité de tout marché conclu sans cet avis préalable.

Ensuite, d'autres se contentent d'obtenir l'avis de la DGCMP sans garantir la conformité réelle aux principes de transparence et de concurrence. Ce formalisme vide la non-objection de sa substance et affaiblit son rôle de garde-fou contre la corruption et les pratiques illicites.

3 Le principe de non-objection et le respect de la commande publique en RDC

Le respect de la commande publique est un principe fondamental de la passation des marchés en RDC³⁰. Il repose sur la légalité, la transparence, la libre concurrence, l'égalité des soumissionnaires et la rationalisation des dépenses publiques³¹.

La non-objection intervient pour garantir l'application de ces principes. Son non-respect rend la procédure irrégulière, entraîne la nullité du marché et engage la responsabilité administrative, civile et pénale de son auteur.

Malgré son importance, ce principe connaît des dérives en RDC, analysées ci-après.

3.1 Influence limitée du principe de non-objection dans les marchés publics en RDC

1. Evolutions et avancées du principe

Le principe de non-objection a connu des évolutions majeures, tant normatives que pratiques, dans la dynamique de modernisation lancée par le Décret n°10/22 du 22 juin 2010 et les réformes ultérieures. Il vise à garantir la transparence, l'égalité des soumissionnaires, la libre concurrence et l'efficacité de la dépense publique.

Sur le plan juridique, il a introduit une culture du contrôle préalable, jusqu'alors informel et peu encadré.

Contrairement au contrôle à posteriori de la Cour des comptes, la non-objection prévient les irrégularités avant la conclusion du marché et réduit les risques de corruption, de surfacturation et de malversation³².

L'intervention officielle de la DGCMP sécurise désormais les procédures et limite les irrégularités en amont.

L'avis de non-objection réduit aussi les risques d'annulation et protège l'autorité contractante en cas de contentieux, constituant une garantie juridique préalable et un outil central de gouvernance.

Sur le plan institutionnel, le principe a favorisé la création d'organes spécialisés comme la DGCMP et l'ARMP, chargés de l'encadrement technique et normatif de la commande publique. Il renforce la transparence et la redevabilité en imposant la soumission des dossiers clés — DAO, rapports d'analyse, projets de marché — à une validation externe indépendante, ce qui limite les manipulations, améliore la traçabilité des décisions et sert de filtre contre la corruption et les conflits d'intérêts.

En matière de gouvernance, la non-objection met en œuvre les principes constitutionnels de bonne gouvernance, de transparence et de responsabilité. Elle assure une gestion cohérente des fonds publics et aligne les procédures nationales sur les normes de la Banque mondiale et de la BAD, dont les financements exigent souvent ce contrôle. Me MBO MUSASA la qualifie d'« outil de bonne gouvernance »³³.

D'autres avancées méritent d'être soulignées. D'abord limitée, la non-objection s'applique aujourd'hui à plusieurs étapes : avant le lancement des appels d'offres, avant l'attribution provisoire, avant l'approbation du marché et dans les procédures exceptionnelles comme le gré à gré. Par ailleurs, seuls les marchés dépassant certains seuils y sont soumis³⁴, ce qui allège les procédures pour les petits marchés et concentre le contrôle sur les enjeux financiers majeurs. Le mécanisme rapproche aussi la RDC des pratiques des partenaires techniques et financiers, la non-objection étant une exigence classique dans leurs projets. Enfin, la réforme a fixé des délais d'émission, souvent 15 jours, pour limiter les lenteurs administratives et améliorer la prévisibilité, même si des retards persistent en pratique.

2. Les limites du principe de non-objection

Toutefois, son influence reste limitée en pratique pour plusieurs raisons : contrôle essentiellement formel, portée non juridictionnelle, limites institutionnelles et pratiques, et efficacité dépendante de la gouvernance publique. Cela soulève un débat : la non-objection est-elle un outil de sécurité ou un frein à l'efficacité ?

En dépit de ses bases nobles, le système congolais de la non-objection rencontre divers problèmes pratiques et juridiques qui influencent son impact réel :

- un formalisme excessif et une lourdeur administrative : La procédure d'obtention de l'avis de non-objection est souvent longue, complexe et bureaucratique⁷. Le contrôle, censé être préventif et efficace, devient parfois un frein à la célérité de l'action publique. Ce qui conduit à des retards dans l'exécution des projets publics, notamment ceux financés par des bailleurs internationaux.
- Une centralisation excessive du pouvoir de contrôle : la DGCMP, seul organe habilité à délivrer la non-objection, concentre un pouvoir considérable. Cette centralisation entraîne des risques de clientélisme,

de subjectivité, de corruption surtout lorsque le pouvoir discrétionnaire de l'administration n'est pas clairement encadré.

- Une coordination institutionnelle insuffisante : la coexistence de plusieurs organes de contrôle (DGCMP, ARMP, IGF et Cours des comptes), engendre des conflits d'autorité. Cette dispersion affaiblit la cohérence du système et crée des lenteurs décisionnelles, voire des situations de blocage.
- Un déficit de transparence et de sanction : dans la pratique, certains marchés publics continuent d'être conclus sans avis préalable de non-objection, parfois sous prétexte d'urgence comme le fait remarquer le professeur Lwamba⁸. A tout ceci, s'ajoute une absence de modernisation du processus, notamment le manque d'outils numériques, ce qui favorise les pertes des dossiers, les manipulations et le manque de traçabilité.

Ainsi, malgré ces limites, le principe de non-objection conserve une valeur préventive importante, du fait qu'il contribue à encadrer l'action des autorités contractantes et à renforcer la traçabilité des décisions. Toutefois, pour accroître son influence réelle en RDC, des réformes sont nécessaires tel que nous les proposons ci-bas.

3. Perspectives d'améliorations

Face à ces limites, une réforme du système congolais s'impose pour renforcer la crédibilité et l'efficacité du principe de non-objection en RDC. Pistes pertinentes :
Réforme juridique

Clarifier les textes : définir les seuils financiers rendant l'avis de non-objection obligatoire, préciser l'effet du silence de l'autorité de contrôle (approbation tacite ou non), et fixer des délais légaux contraignants avec sanctions en cas de dépassement.

Harmonisation avec les bailleurs : Intégrer dans la législation nationale des dispositions compatibles avec les pratiques de la Banque mondiale, de la BAD et de l'UE, afin de limiter contradictions et doublons.

Renforcement institutionnel : doter la DGCMP et l'ARMP de moyens humains et financiers suffisants, former les agents aux standards internationaux et garantir leur indépendance par des mécanismes de nomination et de protection statutaire.

Coordination interinstitutionnelle : créer un guichet unique pour la gestion des avis de non-objection, accessible aux autorités contractantes et aux bailleurs.

Digitalisation et transparence : généraliser la dématérialisation des demandes et du suivi, publier en ligne les avis favorables ou défavorables pour assurer traçabilité et contrôle citoyen, et instaurer une notification électronique pour réduire les délais.

Dispositifs complémentaires : Instituer une cellule de médiation administrative pour régler rapidement les litiges liés aux avis, et réaliser des audits annuels sur le respect des délais, la qualité des avis et leur impact sur la gouvernance.

Vision à long terme : Faire évoluer le principe de non-objection vers un système efficace avec des délais réduits, transparent avec des avis motivés et publiés, et équilibré avec un contrôle rigoureux sans blocage administratif.

4. Le principe de non-objection à l'épreuve de la jurisprudence congolaise

L'analyse jurisprudentielle montre que les juridictions congolaises contribuent de plus en plus à garantir le respect de la commande publique. En sanctionnant les irrégularités procédurales et en consacrant le principe de non-objection, elles participent à l'édification progressive d'un État de droit financier en RDC. Leur effectivité reste toutefois tributaire d'un meilleur accès aux décisions de justice et d'un renforcement de leur exécution.³⁷ Ainsi, plusieurs décisions des juridictions administratives et de la Cour de cassation ont jugé que l'attribution d'un marché public sans la non-objection de la DGCMP constitue une violation substantielle de la loi, justifiant l'annulation de la procédure pour excès de pouvoir.

❖ La justiciabilité du principe de non-objection

La non-objection est un acte administratif de contrôle, non juridictionnel, susceptible de recours. Le juge administratif contrôle la compétence, la procédure et l'absence de détournement de pouvoir, sans se substituer à l'administration³⁸. Le juge pénal intervient en cas de fraude, corruption ou favoritisme.

Selon la jurisprudence dominante, la DGCMP ne peut refuser la non-objection que pour des motifs juridiques ; un refus d'opportunité constitue un détournement de pouvoir³⁹, ce qui limite son ingérence.

Enfin, les soumissionnaires évincés peuvent invoquer l'absence ou l'irrégularité de la non-objection pour contester l'attribution⁴⁰. Le juge administratif garantit ainsi l'égalité de traitement, le recours effectif et la transparence.

❖ Quelques cas spécifiques de la jurisprudence congolaise

Cour de cassation, ch. réunies, 2 septembre 2025, RP22/CR, Ministère public/ Constant Mutamba Tungunga⁴¹
Saisie de poursuites contre l'ancien ministre de la Justice et Garde des sceaux pour avoir engagé une procédure de gré à gré relative à la construction d'un centre pénitentiaire sans la non-objection de la DGCMP, la Cour de cassation a jugé que l'absence de cet avis constitue une violation manifeste de la loi sur les marchés publics et du Décret n° 10/22 du 2 juin 2010, notamment en ses articles 15, 16 et 145.

Cette violation, suffisamment grave, caractérise une gestion irrégulière des deniers publics et engage la responsabilité pénale de l'ordonnateur.

L'arrêt marque un tournant : la non-objection n'est plus une simple formalité administrative mais une exigence normative dont la méconnaissance est pénalement sanctionnable, ce qui intègre le droit des marchés publics au droit pénal de la gestion publique et renforce le contrôle à priori comme garantie essentielle de transparence.

La Cour constitutionnelle (RDC), 19 décembre 2025, R. Const. 2537, Constant Mutamba c/Cour de cassation⁴².

Saisie d'un recours en inconstitutionnalité contre sa condamnation, le requérant invoquait la violation du principe de légalité des délits et des peines, du droit au procès équitable et de la séparation des pouvoirs. La Cour constitutionnelle a jugé que la Cour de cassation avait correctement appliqué la loi sur les marchés publics et a confirmé la constitutionnalité de la prise en compte du défaut de non-objection dans la répression des infractions liées à la gestion des finances publiques. Cette décision confère ainsi au principe de non-objection une légitimité constitutionnelle indirecte, en l'érigeant en instrument de bonne gouvernance, de transparence et d'État de droit financier.

L'analyse combinée des deux arrêts révèle que la non-objection est une formalité substantielle : son omission rend la procédure illégale et peut engager la responsabilité administrative et pénale de son auteur, comme le souligne P. SCHULTZ⁴³. Le juge congolais opère dès lors une judiciarisation accrue de la commande publique, renforçant la sécurité juridique des procédures.

4 Conclusion

L'étude du principe de non-objection comme mécanisme de contrôle préventif des marchés publics en République démocratique du Congo révèle son rôle central dans la gouvernance des finances publiques. Conçu comme un filtre préalable, il permet de vérifier la régularité des procédures de passation avant tout engagement juridique et financier, protégeant ainsi les deniers publics et garantissant la transparence.

Son application reste toutefois entravée par des faiblesses structurelles et fonctionnelles : lenteurs administratives, imprécisions juridiques, risques d'arbitraire,

chevauchement des contrôles et capacités techniques insuffisantes des organes concernés. Ces dysfonctionnements limitent l'efficacité du dispositif et freinent l'exécution optimale des projets publics.

Les réformes proposées – clarification des textes, digitalisation des procédures, renforcement institutionnel et meilleure coordination avec les bailleurs de fonds – ouvrent la voie à une modernisation du système. Leur mise en œuvre ferait du principe de non-objection un véritable levier d'efficacité, de transparence et de bonne gouvernance. En définitive, indispensable dans un contexte marqué par des défis de gouvernance et de corruption,

ce mécanisme doit évoluer pour concilier sécurité juridique et efficacité administrative. La crédibilité de l'État congolais, tant auprès de ses citoyens que de ses partenaires internationaux, en dépend largement.

REFERENCES

- [1] ADAMOUE Issoufou, Le nouveau droit des marchés publics et la rationalisation de la dépense publique, Paris, L'Harmattan, 2017.
- [2] ALLAIRE F., L'essentiel du droit des marchés publics, 2e éd., Paris, Gualino, 2009.
- [3] BARBARI M., Marchés publics, la réforme à travers la jurisprudence, Paris, Le Moniteur, 2001.

- [4] BERGEAL C. et LENICA F., Les contentieux des marchés publics, Paris, 2004.
- [5] DURVIAUX A.-L., Logique de marché et marché public en droit communautaire. Analyse critique d'un système, Bruxelles, Larcier, 2006.
- [6] DURVIAUX A.-L. et THIRION N., La réforme du droit des marchés publics, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- [7] KABEYA MUANA KALALA G., Passation des marchés publics en droit congolais, 2014.
- [8] KABEYA MUANA KALALA G., « Étude sur la corruption lors de la passation et de l'exécution des marchés publics en RDC », EISA/RDC, 2010.
- [9] KABEYA MUANA KALALA G., Passation des marchés publics : principes, règles, institutions, procédures, pratiques de passation et contentieux, BATENA TAMBWE, 2010.
- [10] LINDITCH Florian, Le droit des marchés publics, 8e éd., Paris, Dalloz, 2021.
- [11] LWAMBA MAYANGA Erick, La passation des marchés publics infranationaux, Paris, L'Harmattan, 2023.
- [12] VUNDUAWE TE PEMAKO F., Traité de droit administratif, Bruxelles, Larcier, 2007.

Constitution

- 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, J.O.RDC, numéro spécial, 5 janvier 2011. 2. Législation
- Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, J.O.RDC, 14 mai 2010.
- Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux modalités de fonctionnement de la DGCMP.
- Ordonnance-loi n° 69-054 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics.

Textes réglementaires

- Décret n° 10/21 du 2 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, J.O.RDC, 1er juillet 2010.
- Décret n° 10/22 du 2 juin 2010 portant manuel de procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics, J.O.RDC, 1er juillet 2010.

Jurisprudence

- Cour constitutionnelle, R. Const. 2537, 19 décembre 2025.
- Cour de cassation, arrêt RP 22/CR, 2 septembre 2025.