



## REJET DU PROJET D'EDIT BUDGETAIRE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS : ABSENCE DU CADRE JURIDIQUE ET CONSEQUENCES POLITIQUES Cas du Kongo-Central

Par LUSUADI PETA Tegra

Doctorant en Droit à l'Université de Kinshasa, Avocat au Barreau du Kongo-central et

**Digital Object Identifier (DOI):** <https://doi.org/10.5281/zenodo.20309465>

### Abstract

The rejection of the budget edict draft in Congolese law highlights the absence of a clear legal framework governing the institutional effects of such a refusal by the provincial deliberative body. This gap creates legal uncertainty in the management of provincial public finances and weakens the continuity of administrative action. On the political level, such rejection may be interpreted as a breakdown of trust between the provincial assembly and the executive branch. It therefore becomes a source of institutional tension that may lead to a local governance crisis.

**Key-words :** Budget, budget process, public finances, legal absence, political consequences

### Résumé

Le rejet du projet d'édit budgétaire en droit congolais met en évidence l'absence d'un cadre juridique précis encadrant les effets institutionnels d'un tel refus par l'organe délibérant provincial. Cette lacune crée une insécurité juridique dans la gestion des finances publiques provinciales et fragilise la continuité de l'action administrative. Sur le plan politique, ce rejet peut être interprété comme une rupture de confiance entre l'assemblée provinciale et l'exécutif.

**Mots-clés :** Budget, processus budgétaire, finances publiques, absence juridique, conséquence

### INTRODUCTION

Le rejet du projet d'édit budgétaire en droit positif congolais s'inscrit dans une problématique plus large relative à la gouvernance financière publique et à l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et les l'assemblée -provinciale<sup>1</sup>.

Plusieurs auteurs congolais et africains soulignent que l'édit budgétaire, au niveau provincial est le produit d'un processus à la fois technique et politique<sup>2</sup>, dans lequel l'exécutif provincial joue un rôle déterminant dans la préparation, tandis que l'assemblée provinciale exerce une compétence de contrôle et d'adoption.

<sup>1</sup> PIERRE CLICHE, *Politique Budgétaire*, p.1

<sup>2</sup> Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU, *Finances Publiques*, p.120

Cette relation est souvent marquée par des tensions institutionnelles qui peuvent faire appel dans une certaine mesure à une crise inouïe de légitimité<sup>3</sup>, notamment lorsque l'organe délibérant refuse d'adopter le projet d'édit budgétaire soumis par le gouvernement provincial.

Dans ce cas, le rejet ne se limite pas à un simple désaccord technique sur les chiffres, mais traduit fréquemment des conflits politiques, des divergences de priorités ou encore des contestations liées à la transparence et à la gestion des finances publiques.

Il est souvent analysé comme une manifestation du contrôle politique exercé par l'assemblée provinciale sur l'exécutif, mais également comme un facteur de blocage institutionnel pouvant entraîner une paralysie de l'action publique.

D'autres approches doctrinales insistent sur le fait que ce rejet peut être juridiquement encadré par les principes budgétaires classiques<sup>4</sup>, notamment ceux de la continuité, de la sincérité budgétaire et de l'équilibre, qui imposent des limites à la liberté d'appréciation des assemblées délibérantes.

Par ailleurs, les études empiriques menées sur la gestion budgétaire en RDC montrent que le rejet du projet d'édit budgétaire demeure relativement fréquent dans certaines provinces, ce qui soulève des interrogations sur l'efficacité des mécanismes de concertation pré-budgétaire.

Ces travaux mettent en lumière l'absence ou l'insuffisance de consensus programmatique entre les institutions provinciales, ainsi que la politisation accrue du processus budgétaire.

Dans la même perspective, la jurisprudence et la pratique institutionnelle congolaises restent encore peu développées en matière de conséquences juridiques précises du rejet d'un projet d'édit budgétaire.

Ainsi, l'Etat de la question révèle que le rejet du projet d'édit budgétaire en droit congolais est un phénomène à la fois juridique, politique et institutionnel, encore insuffisamment encadré de manière cohérente.

*La problématique du rejet du projet d'édit budgétaire en droit congolais* soulève une question centrale qui dépasse largement la simple technique juridique de l'adoption des finances publiques : elle interroge, en profondeur, l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif provincial et l'organe délibérant, ainsi que la capacité de l'Etat à assurer la continuité de l'action publique dans un cadre institutionnel parfois marqué par des tensions politiques.

Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de comprendre ce que prévoit le droit positif en cas de rejet, mais plutôt de saisir ce que ce rejet révèle du fonctionnement réel des institutions financières publiques en République démocratique du Congo.

---

<sup>3</sup> Telesphore MUHINDO MALONGA, *Crise de légitimité en RD Congo : entre aspirations républicaines et attaches monarchiques* in <https://www.doi.org/10.57988/crig-2475> [www.crigpug-ucg/index.php/piri/article/view](http://www.crigpug-ucg/index.php/piri/article/view)

<sup>4</sup> RANTO RAMAROSON, *Les principes budgétaires et les dérogations*, p.3

Dans l'architecture juridique congolaise, l'édit budgétaire constitue un instrument fondamental de planification et d'autorisation des recettes et des dépenses au niveau provincial. Son élaboration relève de l'exécutif provincial, tandis que son adoption appartient à l'assemblée délibérante.

Cette dualité traduit une logique de séparation et de collaboration des pouvoirs, censée garantir à la fois la légitimité démocratique du budget et son adéquation aux politiques publiques. Toutefois, le rejet du projet d'édit budgétaire vient perturber cet équilibre théorique et met en lumière les zones de friction entre ces deux institutions.

Ce travail sera abordé en deux parties principales à savoir : Les processus budgétaires et l'absence du cadre juridique de rejet du projet d'édit budgétaire (1) et chuter sur les éventuelles Les conséquences politiques qui en découlent (2).

## **1. LES PROCESSUS D'EDIT BUDGETAIRE EN RD. CONGO ET L'ABSENCE DU CADRE JURIDIQUE DE REJET DU PROJET D'EDIT BUDGETAIRE**

Comme l'indique l'intitulé de cette partie, nous analyserons à ce stade le point lié aux processus d'édit budgétaire en République Démocratique du Congo qui englobent à la fois l'élaboration, l'adoption, l'exécution et le rejet du projet d'édit budgétaire d'une part (A) et analyser ensuite l'absence du cadre juridique de rejet du projet d'édit budgétaire d'autre part (B).

### **A. Les processus d'édit budgétaire en RD. Congo**

Il sera question à ce niveau de passer en revue l'analyse de la notion relative l'élaboration (a), l'adoption (b), l'exécution (c) et le rejet de projet d'édit budgétaire (d) en RD. Congo.

#### **a. Elaboration d'édit budgétaire**

L'édit budgétaire est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges<sup>5</sup>. L'élaboration du projet d'édit budgétaire en droit congolais constitue une étape fondamentale du cycle budgétaire au niveau provincial.

Elle ne se limite pas à une simple opération technique de prévision des recettes et des dépenses, mais s'inscrit dans une dynamique juridique, politique et administrative qui traduit à la fois les choix de développement des autorités provinciales et les contraintes de la gestion des finances publiques.

Dans sa conception juridique, l'édit budgétaire est l'acte par lequel une province autorise, pour une période déterminée, généralement une année<sup>6</sup>, (principe d'annualité) la perception des recettes et l'exécution des dépenses publiques provinciales.

---

<sup>5</sup> JOEL CLEREMBAUX, *Guide pratique de l'élaboration du budget*, p.3.

<sup>6</sup> HANENE TURKI, *Finances publiques*, p.8.

Son élaboration relève principalement de l'exécutif provincial, en particulier du gouverneur et de son gouvernement, assistés par les services administratifs et techniques spécialisés dans la planification et la gestion financière.

Toutefois, cette compétence n'est pas exercée de manière isolée. Elle s'inscrit dans un cadre normatif plus large, inspiré notamment des lois nationales relatives aux finances publiques, qui imposent des principes directeurs tels que la sincérité budgétaire, l'équilibre, la transparence et la bonne gouvernance financière.

Une fois élaboré, le projet d'édit budgétaire est formalisé sous forme de document juridique structuré, comprenant généralement un exposé des motifs, les annexes budgétaires et les tableaux chiffrés des recettes et des dépenses.

L'étape suivante est celle de la transmission du projet d'édit budgétaire à l'assemblée provinciale. Cette transmission ouvre la phase parlementaire du processus budgétaire, au cours de laquelle les représentants de la population exercent leur pouvoir de contrôle et d'amendement.

L'assemblée provinciale examine alors le projet, en commission ou en plénière, afin d'en apprécier la cohérence, la conformité aux règles juridiques et la pertinence des choix budgétaires opérés par l'exécutif.

Elle constitue le point de départ du cycle budgétaire et conditionne en grande partie la qualité de la gestion des finances publiques provinciales qui sont distinctes des finances nationales<sup>7</sup>.

#### **b. Examen de vote d'édit budgétaire**

Il faut savoir que le budget a toujours apparu comme un système de gestion<sup>8</sup> de toute entité qui désire émergé dans ses actions

L'examen et le vote de l'édit budgétaire en République Démocratique du Congo constituent une phase déterminante du cycle budgétaire provincial, car c'est à ce moment précis que le projet élaboré par l'exécutif acquiert, ou non, sa valeur juridique contraignante.

Cette étape ne doit pas être comprise comme une simple formalité d'adoption, mais comme un véritable espace de confrontation institutionnelle, de contrôle politique et de validation démocratique des choix financiers opérés par le gouvernement provincial.

Elle cristallise ainsi les tensions entre logique exécutive et pouvoir délibérant, tout en révélant la nature profondément politique de cet édit budgétaire.

---

<sup>7</sup> Article 171 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, *In Journal Officiel RDC*, Numéro spécial, 52<sup>ème</sup> Année, 5 Février 2011.

<sup>8</sup> DIDIER LECLERE, *L'essentiel de la gestion budgétaire*, Eyrolles, p.7

Dans l'architecture juridique congolaise, l'assemblée provinciale occupe une place centrale dans ce processus. En tant qu'organe délibérant, elle est investie du pouvoir de discuter, amender et voter le projet d'édit budgétaire qui lui est soumis par l'exécutif provincial.

Ce pouvoir découle du principe fondamental selon lequel les ressources publiques ne peuvent être mobilisées et affectées sans l'autorisation des représentants du peuple<sup>9</sup>.

Les commissions budgétaires jouent ici un rôle crucial, car elles constituent un espace de travail spécialisé où les élus peuvent interroger les membres du gouvernement provincial, solliciter des éclaircissements et proposer des ajustements.

Cette phase permet de transformer un document administratif en un objet de débat institutionnel structuré.

Toutefois, l'examen en commission ne se limite pas à une approche purement technique. Il est également influencé par des considérations politiques, dans la mesure où les députés provinciaux appartiennent souvent à des familles politiques qui soutiennent ou contestent l'exécutif en place.

Ainsi, les discussions budgétaires deviennent souvent le reflet des rapports de force politiques au sein de l'assemblée. Le budget n'est plus seulement un document financier, mais un instrument de négociation et parfois de confrontation politique.

Après l'examen en commission, le projet d'édit budgétaire est soumis à la plénière de l'assemblée provinciale.

C'est à ce niveau que se déroule le débat général, au cours duquel les députés expriment leurs positions sur les grandes orientations du budget. Ce débat est fondamental, car il permet d'évaluer la vision politique du gouvernement provincial à travers ses choix budgétaires.

Les discussions portent notamment sur les priorités sectorielles, la répartition des ressources, la soutenabilité des dépenses et la crédibilité des prévisions de recettes.

Le débat en plénière est souvent intense, car il met en lumière les divergences de vision entre l'exécutif et l'organe délibérant. Il peut également révéler des tensions liées à la gestion antérieure des finances publiques provinciales, à la transparence budgétaire ou à la capacité du gouvernement à exécuter les budgets précédents<sup>10</sup>.

L'examen et le vote de l'édit budgétaire en droit congolais constituent une phase déterminante du cycle budgétaire provincial, car c'est à ce moment précis que le projet élaboré par l'exécutif acquiert, ou non, sa valeur juridique contraignante.

---

<sup>9</sup> Christine PINTAT, Séminaire régional pour les parlements francophones d'Afrique BAMAko, 1<sup>er</sup> – 3 novembre 2001, *le Parlement et le processus budgétaire notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes*, p.1

<sup>10</sup> CARLOS SANTISO, *Pour le meilleur ou pour le pire ? le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement* in Revue française d'administration publique

Cette étape ne doit pas être comprise comme une simple formalité d'adoption, mais comme un véritable espace de confrontation institutionnelle, de contrôle politique et de validation démocratique des choix financiers opérés par le gouvernement provincial.

L'examen et le vote de l'édit budgétaire incarnent à la fois l'expression de la souveraineté populaire, la mise en œuvre des politiques publiques et la régulation des relations entre institutions. Leur bon déroulement conditionne en grande partie la stabilité financière et institutionnelle des provinces en République démocratique du Congo.

### **c. Exécution d'édit budgétaire**

L'exécution de l'édit budgétaire en République démocratique du Congo s'inscrit dans la phase la plus sensible du cycle des finances publiques provinciales, car elle correspond au moment où les autorisations juridiques votées par l'organe délibérant se transforment en actions concrètes de mobilisation des ressources et de réalisation des dépenses.

Elle est donc le point de rencontre entre le droit budgétaire, la gestion administrative et les réalités économiques et politiques des provinces. C'est aussi à ce niveau que se mesure véritablement la capacité de l'État au niveau provincial à produire des services publics et à traduire ses politiques en résultats tangibles.

Sur le plan juridique, l'édit budgétaire, une fois adopté et promulgué, acquiert une force obligatoire qui s'impose à toutes les autorités provinciales. Il devient le cadre légal de référence pour toutes les opérations financières de la province.

Cette obligation juridique découle du principe fondamental de la légalité budgétaire, selon lequel aucune recette ne peut être perçue ni aucune dépense engagée en dehors des autorisations prévues par le budget<sup>11</sup>.

Ainsi, l'exécution d'édit budgétaire en RDC n'est pas une simple faculté administrative, mais une obligation juridique stricte encadrée par des règles de droit public financier.

Toutefois, cette exécution est fortement structurée par les principes de la comptabilité publique, notamment la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

L'ordonnateur, généralement le gouverneur ou les responsables des ministères provinciaux, est chargé de la décision d'engager les dépenses et de la constatation des droits de la province en matière de recettes.

Le comptable public, quant à lui, est responsable de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Cette séparation vise à instaurer un système de contrôle interne destiné à limiter les risques de mauvaise gestion et de détournement des fonds publics.

---

<sup>11</sup> PAUL ANSELEK, *Sur le particularisme de la légalité budgétaire* in Revue Administrative de la presse universitaire de France, P. 654.

Une fois les recettes mobilisées, l'exécution des dépenses suit un processus administratif rigoureux. Celui-ci comprend généralement l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Ces différentes étapes sont conçues pour assurer la traçabilité et la régularité des opérations financières. L'engagement matérialise la décision de l'administration de contracter une dépense. La liquidation permet de vérifier la réalité de la dette et d'en déterminer le montant exact.

L'ordonnancement constitue l'ordre donné au comptable de procéder au paiement, tandis que le paiement représente l'exécution finale de la dépense publique.

Cependant, en République démocratique du Congo, ce circuit d'exécution budgétaire est souvent confronté à des dysfonctionnements. On observe parfois des retards dans la chaîne de dépense, des irrégularités dans la passation des opérations financières ou encore des interventions politiques dans la gestion administrative.

En fin de comptes, l'exécution de l'édit budgétaire en République démocratique du Congo apparaît comme un processus complexe, à la fois juridique, administratif, politique et économique.

Elle constitue le véritable test de la gouvernance publique provinciale, car elle permet d'évaluer la capacité des institutions à transformer les prévisions budgétaires en résultats concrets au service de la population pour son utilisation<sup>12</sup>.

#### **d. Le rejet d'édit budgétaire**

Alors que des nombreuses entités ont commencé à mettre en place un système de budget axé sur les performances<sup>13</sup>, être confronté en face d'un rejet de budget peut traduire dans certains cas l'irresponsabilité du gouvernement appelé à mener à bien sa mission financière lors de la préparation budgétaire.

Le rejet de l'édit budgétaire en République démocratique du Congo s'inscrit dans une logique institutionnelle particulièrement délicate, car elle met en tension les rapports entre l'exécutif provincial et l'organe délibérant autour de l'un des instruments les plus sensibles de la gouvernance publique : le budget.

Cette situation peut même amener le président de la République à dissoudre le gouvernement si elle persiste conformément à l'article 188 de la constitution congolaise en vigueur<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> ISABELLE do SANTOS, *Finances publiques dans les pays en développement : trois essais empiriques*, Thèse de Doctorat soutenue à l'Université de Lorraine, p.8.

<sup>13</sup> Anonyme, *Elaborer un Budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances*, Alta Folsher, p.1

<sup>14</sup> Article 188 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, *In Journal Officiel RDC*, Numéro spécial, 52<sup>ème</sup> Année, 5 Février 2011.

Etant un outil central de gestion<sup>15</sup>, Il est donc le signe d'un gouvernement en difficulté s'il est rejeté<sup>16</sup>. En effet, l'édit budgétaire n'est pas seulement un acte technique de prévision des recettes et des dépenses, mais aussi un acte politique majeur qui traduit les priorités de développement d'une province.

Dès lors, son rejet ne peut être compris comme une simple décision juridique ; il constitue un véritable événement institutionnel aux conséquences administratives et politiques importantes et par jusqu'à nourrir quelques contradictions entre deux institutions politiques provinciales<sup>17</sup>.

Le rejet se matérialise par un vote négatif en plénière, après les débats et éventuellement après l'examen des amendements proposés. Ce vote marque l'échec du projet d'édit budgétaire dans sa forme initiale ou modifiée.

Juridiquement, cet échec signifie que la province ne dispose pas d'un budget adopté pour l'exercice concerné, ce qui ouvre une situation d'exception dans la gestion des finances publiques.

Dans certains cas, il peut même entraîner des changements au sein de l'exécutif provincial ou ouvrir la voie à des négociations politiques pour débloquer la situation. Le budget devient alors un instrument de pression politique autant qu'un outil de gestion financière.

## **B. Absence du cadre juridique de rejet du projet d'édit budgétaire en RD. Congo**

Nous parlerons à ce stade du silence des textes juridiques lié au rejet du projet d'édit budgétaire (a) ainsi que la nécessité d'un encadrement juridique du rejet de projet d'édit budgétaire (b)

### **a. Silence des textes juridiques**

Comme précédemment évoqué, l'édit budgétaire est un acte juridique par lequel une province prévoit et autorise ses recettes et ses dépenses pour un exercice donné.

Toutefois, malgré l'importance de cet acte, les textes juridiques congolais ne déterminent pas clairement la procédure à suivre lorsqu'un projet d'édit budgétaire est rejeté par l'Assemblée provinciale. Cette absence d'encadrement juridique crée un vide normatif susceptible d'engendrer des crises institutionnelles et des difficultés de fonctionnement au sein des provinces.

Que se passerait-il lorsque le projet d'édit budgétaire est rejeté ? Le gouvernement provincial doit-il présenter un nouveau projet ? Peut-on proroger le budget précédent ? Existe-t-il une responsabilité politique du gouvernement provincial en cas de rejet ? Ce silence juridique constitue une faiblesse du système budgétaire congolais.

---

<sup>15</sup> Isabelle MARCONNET GIGNON, Facteurs influençant l'importance de la gestion budgétaire au sein du contrôle organisationnel : Une approche holistique, Thèse de Doctorat de l'université de Poitiers, p.21

<sup>16</sup> Jean-Pierre CAMBY, *Le rejet de la loi de règlement : un inédit à ne pas réitérer* In Revue française de finances publiques, p.1.

<sup>17</sup> Robin RICHARDOT, le rejet du texte par la commission des finances fait craindre une impasse dans l'Hémicycle in [Https// :www.lemode.fr](https://www.lemode.fr)

L'absence de dispositions claires relatives au rejet du projet d'édit budgétaire fragilise l'équilibre institutionnel entre l'exécutif provincial et l'Assemblée provinciale. En pratique, le rejet d'un budget peut être interprété comme une manifestation de défiance politique envers le gouvernement provincial, sans que les conséquences de cette défiance soient juridiquement déterminées.

Cela peut conduire à des tensions politiques, à des blocages institutionnels ou à des conflits de compétence entre les organes provinciaux. Dans certaines provinces, les divergences politiques entre députés provinciaux et gouverneurs ont déjà entraîné des retards dans l'adoption des budgets, compromettant ainsi le fonctionnement normal des services publics et la réalisation des projets de développement.

En parcourant la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/02 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ainsi que la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, nulle part ou est expressis verbis (expressément) prévue la notion relative au rejet du projet d'édit budgétaire.

Comme pour dire qu'il n'existe pas de cadre légal du rejet de projet d'édit budgétaire en RD. Congo. Ce qui entraîne l'inexistence des conséquences juridiques de toute tentative de rejet du projet d'édit budgétaire d'une province en RDC par l'absence de son cadre légal.

Cette réflexion entre en résonance d'un principe général de droit qui dit : « *Ubi lex voluit, dixit, Ubi noluit, tacuit : là ou la loi a voulu, elle a dit, là ou elle n'a pas voulu, elle s'est tue* ».

#### **b. Nécessité d'un encadrement juridique du rejet de projet d'édit budgétaire**

L'encadrement juridique du rejet de projet d'édit budgétaire est nécessaire pour garantir la stabilité institutionnelle des provinces.

Sans budget adopté, les administrations provinciales rencontreraient des difficultés pour payer les agents publics, financer les infrastructures ou assurer les services essentiels à la population.

La nécessité d'un encadrement juridique se justifie également par l'exigence de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques provinciales. Le rejet d'un projet d'édit budgétaire peut résulter d'irrégularités, d'un déséquilibre financier ou encore d'un manque de crédibilité des prévisions budgétaires.

Un cadre juridique précis renforcerait ainsi la responsabilité des autorités publiques et limiterait les abus politiques.

## **2. CONSEQUENCES POLITIQUE DE REJET DU PROJET D'EDIT BUDGETAIRE**

Nous analyserons dans cette partie quelques conséquences politiques qui découlent du rejet du projet d'édit budgétaire parmi lesquelles l'on verra la réputation de démission du Gouvernement provincial (a), la promulgation du projet d'édit par arrêté du Gouverneur de province (b) et atterrir sur la continuité des services publics provinciaux (c).

### **a. Réputation de démission du Gouvernement provincial**

Le gouvernement ne peut être réputé démissionnaire que lorsqu'il est désavoué par la majorité dont il tire sa légitimité. En cas de motion de censure par exemple, issue de l'assemblée provinciale contre le gouverneur de province, le Gouvernement sera réputé démissionnaire comme le prévoit la loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Précisions que la réputation de démission du Gouvernement est principalement le fruit d'une motion de censure ou de défiance dont les effets s'appliquent mutatis mutandis aux gouvernements provinciaux sur pied des articles 146, 147 et 198 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour.

Cela arrive généralement lorsqu'il y a une crise politique et institutionnelle. Vu la sensibilité que regorge le budget, qui est pratiquement l'incarnation de la révélation de toute la situation politique provinciale ; et considérant le fait qu'il soit frappé de rejet, ce comportement pourrait occasionné une crise politique au sein d'une entité administrative.

Quand est-ce alors le gouvernement peut-il être réputé démissionnaire en matière budgétaire ? En RDC, le rejet du projet d'édit budgétaire est souvent perçu comme un moyen de "réputation de démission" parce que, dans la pratique institutionnelle provinciale, le budget constitue l'acte politique le plus important par lequel le gouvernement provincial sollicite la confiance de l'Assemblée provinciale.

Lorsque les députés rejettent ce texte, ils ne refusent pas seulement un document financier ; ils expriment également leur désaccord avec l'orientation politique, la gestion administrative et la crédibilité de l'exécutif provincial. Dans plusieurs provinces, ce rejet a été interprété comme une crise politique majeure pouvant fragiliser le gouverneur et son gouvernement.

Le budget représente en effet le programme annuel du gouvernement. Il traduit les priorités en matière d'infrastructures, de salaires, de santé, d'éducation et de fonctionnement des institutions.

Ainsi, lorsqu'il est rejeté, cela signifie que l'organe délibérant considère que l'exécutif n'est plus capable de conduire correctement la province. Dans un régime marqué par la collaboration entre les institutions, ce refus prend alors la forme d'un désaveu politique, comparable à une motion implicite de méfiance.

Même si la Constitution ne prévoit pas toujours automatiquement la démission du gouverneur après ce rejet, l'opinion publique et les acteurs politiques y voient souvent la preuve d'une perte de légitimité.

Cette perception vient aussi du fait que le projet d'édit budgétaire est présenté personnellement ou politiquement au nom du gouverneur. Son rejet touche donc directement son autorité.

Dans la culture politique congolaise, lorsqu'un chef de l'exécutif ne parvient pas à faire adopter son budget, cela peut être interprété comme l'incapacité de maintenir une majorité parlementaire stable. Dès lors, certains estiment que le gouverneur devrait en tirer les conséquences en présentant sa démission, car il devient difficile de gouverner sans l'appui de l'Assemblée.

Enfin, cette situation révèle que le rejet budgétaire dépasse le simple cadre financier pour devenir un instrument de contrôle politique. L'Assemblée provinciale utilise parfois ce mécanisme pour rappeler au gouverneur qu'il reste responsable devant elle.

Ainsi, en RDC, le rejet du projet d'édit budgétaire est souvent considéré comme un moyen de "réputation de démission" parce qu'il symbolise une rupture de confiance entre l'exécutif provincial et l'organe délibérant, rendant politiquement fragile le maintien du gouvernement en place.

#### **b. Promulgation du projet d'édit par arrêté du Gouverneur de province**

L'arrêté de promulgation ne constitue pas une simple formalité administrative, mais un acte juridique par lequel le Gouverneur atteste l'existence légale de l'édit et ordonne son application sur l'ensemble du territoire provincial<sup>18</sup>.

Dans le domaine budgétaire, cette promulgation revêt une importance particulière, car elle permet l'entrée en vigueur de l'édit budgétaire provincial, lequel autorise la perception des recettes et l'exécution des dépenses publiques prévues pour l'exercice concerné.

Sans cette formalité, l'administration provinciale se trouverait privée de base légale pour engager les finances publiques, ce qui pourrait compromettre la continuité des services publics provinciaux. Ainsi, l'arrêté du Gouverneur assure non seulement la validité juridique du texte adopté, mais aussi la stabilité institutionnelle de la province.

Cependant, la promulgation par arrêté du Gouverneur ne doit pas être perçue comme un pouvoir discrétionnaire absolu. En principe, le Gouverneur ne peut modifier le contenu du texte adopté par l'Assemblée provinciale ; son rôle consiste uniquement à constater son adoption régulière et à en permettre l'exécution.

---

<sup>18</sup> Article 188 de la loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en RDC

Cette exigence participe au respect du principe de séparation des pouvoirs au niveau provincial, en évitant que l'exécutif ne s'immisce dans les compétences normatives de l'organe délibérant. La promulgation apparaît donc comme un mécanisme de sécurité juridique garantissant la régularité et l'efficacité de l'action publique provinciale.

*Un projet d'édit budgétaire publié par un acte réglementaire (Arrêté du gouverneur de province) et non par un acte législatif doit-il produire ses effets juridiques ?* En principe, cela ne devrait pas. Compte tenu de certaines réalités politiques, le législateur en a fait une exception sur pied de l'article 188 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi relative aux finances publiques.

### **c. Continuité des services publics provinciaux**

Le rejet du projet d'édit budgétaire de la province peut occasionner une crise politique et institutionnelle au sein d'une collectivité territoriale malgré son absence juridique. Face à cette situation, l'organe politique qui voit son instrument de gestion politique être rejeté a le droit de poursuivre sa mission.

Le rejet du projet d'édit budgétaire au Kongo-Central soulève une question essentielle : celle de la continuité des services publics provinciaux. En effet, dans toute organisation administrative, le budget constitue l'instrument juridique et financier qui permet à la province de faire fonctionner ses institutions, de rémunérer les agents publics, de financer les infrastructures et de répondre aux besoins collectifs de la population.

Lorsqu'un projet d'édit budgétaire est rejeté par l'Assemblée provinciale, il ne s'agit pas seulement d'un désaccord politique entre l'organe délibérant et l'exécutif provincial ; cette situation peut également fragiliser le fonctionnement régulier de l'administration provinciale et créer une incertitude sur la prise en charge des dépenses indispensables.

Dans un État de droit, la continuité du service public demeure un principe fondamental qui impose à l'administration de poursuivre ses missions, même en période de crise institutionnelle. Ce principe signifie que les hôpitaux, les écoles, les services administratifs, la sécurité et les autres prestations essentielles ne peuvent être suspendus en raison d'un blocage budgétaire.

Ainsi, même en cas de rejet de l'édit budgétaire, des mécanismes juridiques peuvent être mobilisés pour éviter la paralysie institutionnelle, notamment par le recours à des mesures provisoires permettant d'engager les dépenses strictement nécessaires au fonctionnement des services publics.

Dans le cas du Kongo-Central, la volonté de préserver la stabilité administrative a été mise en avant pour justifier la recherche de solutions alternatives destinées à empêcher un arrêt brutal de l'action gouvernementale provinciale.

Cependant, cette continuité ne doit pas devenir un moyen de contourner le pouvoir de contrôle de l'Assemblée provinciale. Le rejet du budget rappelle que l'exécutif provincial reste

soumis au principe de légalité budgétaire et à l'obligation de transparence dans la gestion des finances publiques.

La véritable difficulté réside donc dans la conciliation entre deux impératifs : d'une part, garantir la permanence des services publics au profit des citoyens, et d'autre part, respecter les règles démocratiques qui encadrent l'adoption du budget provincial.

Dans cette perspective, le rejet du projet d'édit budgétaire au Kongo-Central apparaît comme une épreuve institutionnelle révélatrice de la nécessité d'un dialogue renforcé entre les institutions provinciales afin que la protection de l'intérêt général ne soit pas compromise par les conflits politiques.

## **Conclusion**

Le rejet du projet d'édit en droit congolais met en lumière une réalité institutionnelle particulièrement préoccupante : l'insuffisance, voire parfois l'absence, d'un cadre juridique clair encadrant de manière précise les effets d'un tel rejet dans le fonctionnement des institutions provinciales. Cette lacune normative ouvre ainsi la voie à des interprétations divergentes, à des conflits institutionnels récurrents et à une instabilité politique qui fragilise l'action publique au niveau provincial.

L'absence d'un encadrement juridique détaillé ne constitue pas seulement une faiblesse technique du système normatif congolais ; elle traduit également une fragilité structurelle de la gouvernance décentralisée. En effet, dans un État fondé sur le principe de la décentralisation, les rapports entre l'organe délibérant et l'organe exécutif devraient reposer sur des règles précises permettant d'assurer la continuité des institutions et la stabilité administrative.

Or, lorsque le rejet d'un projet d'édit ne produit pas d'effets clairement définis par la loi, chaque institution tend à interpréter la situation selon ses propres intérêts politiques. Même en l'absence d'un texte prévoyant expressément cette conséquence, le rejet peut devenir un signal politique fort révélant une rupture de confiance entre les institutions.

Dans plusieurs cas, cette situation alimente des tensions entre majorité et opposition, accentue les rivalités personnelles entre acteurs politiques et favorise des crises de gouvernance qui dépassent largement le simple cadre juridique. Au-delà des tensions institutionnelles, ce vide juridique peut également avoir des répercussions directes sur les populations. Lorsqu'un projet d'édit est rejeté sans qu'aucune procédure de sortie de crise ne soit prévue, l'administration provinciale peut se retrouver dans l'incapacité d'agir efficacement.

Ainsi, le silence du législateur ne produit pas seulement des effets juridiques abstraits ; il affecte concrètement la vie administrative et sociale des provinces. Face à cette situation, il apparaît indispensable de repenser le cadre juridique applicable au rejet du projet d'édit en droit congolais. Une réforme normative devrait permettre de préciser les effets juridiques du rejet, les mécanismes de dialogue entre les institutions concernées ainsi que les solutions permettant de préserver la continuité de l'action publique.

L'enjeu dépasse donc la seule question du rejet d'un texte : il concerne plus largement la consolidation de l'État de droit, le renforcement de la gouvernance provinciale et la construction d'un équilibre institutionnel capable de garantir à la fois le contrôle démocratique et la stabilité politique au sein de la République démocratique du Congo.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. TEXTES OFFICIELS**

#### **1. TEXTES CONSTITUTIONNELS**

- Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, *In Journal Officiel RDC*, Numéro spécial, 52<sup>ème</sup> Année, 5 Février 2011.

#### **2. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- Loi n° 08/012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
- La loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques.

### **II. DOCTRINE**

#### **A. OUVRAGES**

- Anonyme, *Elaborer un Budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances*, Alta Folsher,
- DIDIER LECLERE, *L'essentiel de la gestion budgétaire*, Eyrolles

#### **B. ARTICLES DE REVUES**

- CAMBY Jean-Pierre, *Le rejet de la loi de règlement : un inédit à ne pas réitérer* In Revue française de finances publiques
- CARLOS SANTISO, *Pour le meilleur ou pour le pire ? le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement* in Revue française d'administration publique
- PAUL ANSELEK, *Sur le particularisme de la légalité budgétaire* in Revue Administrative de la presse universitaire de France

### **III. THESES**

- ISABELLE do SANTOS, *Finances publiques dans les pays en développement : trois essais empiriques*, Thèse de Doctorat soutenue à l'Université de Lorraine
- MARCONNET GIGNON Isabelle, *Facteurs influençant l'importance de la gestion budgétaire au sein du contrôle organisationnel : Une approche holistique*, Thèse de Doctorat de l'université de Poitiers

### **IV. NOTES DE COURS POLYCOPIEES**

- BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Finances Publiques*,
- HANENE TURKI, *Finances publiques*
- RANTO RAMAROSON, *Les principes budgétaires et les dérogations*

### **V. AUTRES DOCUMENTS**

- CLEREMBAUX Joel, *Guide pratique de l'élaboration du budget*
- PIERRE CLICHE, *Politique Budgétaire*
- PINTAT Christine, Séminaire régional pour les parlements francophones d'Afrique BAMA KO, 1<sup>er</sup> – 3 novembre 2001, *le Parlement et le processus budgétaire notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes*

## **VI. WEBOGRAPHIE**

- MUHINDO MALONGA Telesphore, *Crise de légitimité en RD Congo : entre aspirations républicaines et attaches monarchiques* in <https://www.doi.org/10.57988/crig-2475>  
[www.crigpug-ucg/index.php/piri/artcle/view](http://www.crigpug-ucg/index.php/piri/artcle/view)
- RICHARDOT Robin, le rejet du texte par la commission des finances fait craindre une impasse dans l'Hémicycle in [https:// :www.lemode.fr](https://www.lemode.fr)