

LE JUGE JUDICIAIRE ET LE JUGE FINANCIER : IMPÉRATIF D'UNE SYNERGIE POUR L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT DE DROIT ET DE LA BONNE GOUVERNANCE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Henri EMASIKATO DIKA

*Licencié en droit et en sciences politiques et administratives
Chercheur indépendant*

RÉSUMÉ

Le présent article se veut une réflexion sur l'efficacité de la réaction sociale contre le phénomène de la délinquance financière longtemps dénoncé et stigmatisé dans le secteur public en République Démocratique du Congo.

La réflexion part de l'hypothèse selon laquelle la seule réponse judiciaire de droit commun en matière de lutte contre la criminalité financière dans la sphère publique est incomplète, insuffisante, non holistique. L'efficacité de ses sanctions est aussi sujette à caution.

L'exposé s'emploie à démontrer que le juge de droit commun est appelé à œuvrer en synergie avec son homologue financier dans ce domaine ; car, l'efficacité de l'action judiciaire en la matière est tributaire des relations que les deux sont appelés à entretenir. D'où la nécessité de promouvoir des mécanismes juridiques pour une coopération entre les deux juges, dans le but de rentabiliser l'action judiciaire, promouvoir l'Etat de droit et la bonne gouvernance.

Mots-clés : *Juge financier, Cour des comptes, Juridiction financière, Finances publiques, Discipline budgétaire, Contrôle, Gestion.*

ABSTRACT

This article is a reflection on the effectiveness of the social reaction against the phenomenon of financial delinquency, which has long been denounced and stigmatized in the public sector in the Democratic Republic of Congo.

The reflection starts from the hypothesis that the only judicial response of common law in the fight against financial crime in the public sphere is incomplete, insufficient and not holistic. The effectiveness of its sanctions is also questionable.

The presentation endeavors to demonstrate that the common law judge is called upon to work in synergy with his financial counterpart in this field; because the effectiveness of judicial action in this area is dependent on the relationship that both are called upon to maintain. Hence the need to promote legal mechanisms for cooperation

between the two judges, with the aim of making judicial action profitable, promoting the rule of law and good governance.

Keywords: *Financial judge, Court of Accounts, Financial jurisdiction, Public finance, Budgetary discipline, Control, Management.*

INTRODUCTION

La mission principale de l'Etat consiste à assurer l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et de leurs biens.

Pour y parvenir, l'Etat utilise une multitude d'institutions, parmi lesquelles l'institution judiciaire, dont le rôle s'avère plus que nécessaire pour assurer l'ordre social indispensable à la réalisation de l'intérêt général.

Au point de vue de la lutte contre la criminalité financière dans la sphère publique et tenant compte des spécificités de l'institution judiciaire, cette dernière comprend essentiellement deux catégories distinctes: l'ordre judiciaire primaire, représenté par le juge judiciaire de droit commun, et l'ordre public secondaire, financier en l'occurrence, incarné par le juge financier¹.

L'ordre public financier relevant d'un droit particulier ou secondaire découlant du droit primaire, il est évident qu'il « *ne peut être véritablement efficace que s'il entretient des liens plus ou moins étroits avec le droit primaire, tout en accrochant la matière au service de laquelle il est placé* ». ²

En matière de délinquance financière dans le secteur public, la fonction intégrante du droit pénal se concrétise ainsi par une interaction entre deux niveaux d'intervention répressive : le premier niveau est celui du droit pénal primaire ou droit pénal commun, fondamental, ordinaire ; le deuxième niveau est celui du droit pénal secondaire ou droit pénal particulier.

Le niveau primaire se rapporte à la répression pénale proprement dit. Il vise à sanctionner les infractions contre la probité telles qu'instituées par le code pénal ; il est l'œuvre du juge de droit commun. Le niveau secondaire concerne la répression infra-pénale. Il a pour but la protection de l'ordre public financier, qui se traduit par des règles de gestion, et la contribution à la bonne gouvernance publique. Il est l'œuvre du juge financier.

La présente analyse a pour objet l'étude des mécanismes légaux de synergie entre le juge judiciaire et le juge financier pour l'accroissement de l'efficacité de l'action judiciaire dans le domaine de la criminalité financière dans la sphère

¹ Le juge financier s'entend des juridictions administratives spécialisées dans la branche financière du droit public, à l'exclusion du droit fiscal. En RDC, l'expression correspond à la Cour des comptes.

² P. AKELE ADAU et al., *Cours de Droit pénal spécial*, Université Protestante au Congo, Kinshasa, année universitaire 2003-2004, p. 13. (inédit).

publique, en vue de l'émergence de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo (RDC).

L'article se propose, à cet effet :

- d'examiner l'état de collaboration entre le juge judiciaire et le juge financier dans le domaine de la lutte contre la délinquance financière dans le secteur public en RDC ;
- d'analyser, *de lege lata* et *de lege ferenda*, les mécanismes légaux par lesquels l'institution judiciaire pénale ordinaire et l'institution judiciaire financière sont appelées à interagir pour un meilleur accomplissement de la fonction juridictionnelle en la matière;
- de suggérer des pistes pour rendre effective la collaboration entre les deux juges en vue du renforcement des capacités de l'action judiciaire en général, de l'effectivité³ du droit de l'ordre public financier en particulier et de l'émergence de la bonne gouvernance en RDC.

L'exposé est articulé en trois points. Le premier est consacré au cadre conceptuel. Il définit et distingue les contenus des concepts « juge judiciaire » et « juge financier ». Le deuxième point est axé sur la justification de l'impératif de la synergie entre les deux juges dans le domaine de la répression en rapport avec les finances publiques. Le troisième, enfin, suggère des pistes pour une synergie avantageuse entre les deux juges en vue d'une justice efficiente et d'une gestion publique plus efficace.

I. LE JUGE JUDICIAIRE ET LE JUGE FINANCIER : DÉFINITIONS, INDÉPENDANCE RESPECTIVE ET DÉMARCATIION

La définition des deux concepts (sous-point 1) est suivie d'un exposé sur l'indépendance respective des deux juges (sous-point 2) et des traits de démarcation qui les distinguent (sous-point 3).

1. Définition des concepts

a) *Le juge judiciaire*

Le concept « juge judiciaire » se réfère au troisième pouvoir traditionnel de l'Etat (le pouvoir judiciaire). Sous son sens organique, l'expression désigne les cours et tribunaux civils et militaires.

³ L'effectivité du droit s'entend généralement de l'application de la norme juridique. C'est le caractère d'une règle de droit qui est appliquée réellement. La notion peut aussi être étendue à la production, par la norme juridique, d'effets (juridiques ou extra-juridiques) compatibles avec les finalités que celle-ci poursuit.

Aux termes de la Constitution⁴, le pouvoir judiciaire « est dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire ainsi que les Cours et Tribunaux civils et militaires ».

L'ensemble de ces juridictions constituent l'ordre judiciaire, au sein duquel la doctrine distingue, d'une part, les juridictions ordinaires et, d'autre part, les juridictions spécialisées⁵.

b) Le juge financier

Le juge financier (ou la juridiction financière) s'entend des juridictions administratives spécialisées dans la branche financière du droit public, à l'exclusion du droit fiscal⁶.

Le juge financier est parfois désigné sous l'expression « juge des comptes ». Cette expression est synonyme de la Cour des comptes dans le cas de la RDC, où il n'existe qu'une seule instance de droit public financier, à la fois juridiction des comptes et de discipline budgétaire et financière pour l'ensemble du pays. En France, par contre, l'expression « juge des comptes » ne s'applique qu'à une partie des juridictions financières, en l'occurrence la Cour des comptes (C.C.) et les Chambres régionales et territoriales des comptes (C.R.T.C.), à l'exclusion de la Cour de discipline budgétaire et financière (C.D.B.F.).

Dans les pays de tradition juridique latine, le juge financier est souvent une institution supérieure de contrôle (ISC) [des finances publiques] de type juridictionnel.

2. Indépendance respective du juge judiciaire et du juge financier

Ainsi que nous venons de le mentionner, le juge financier est incarné en RDC par la Cour des comptes. Bien que cette dernière soit parfois associée à l'ordre judiciaire primaire congolais, auquel elle est rattachée d'une manière ou d'une autre⁷, la juridiction constitue en réalité une instance indépendante qui ne peut, de ce fait, y être intégrée comme telle. Cette assertion se justifie, notamment, par les considérations suivantes :

- 1) Spécialisée exclusivement dans le jugement des comptes publics et des fautes de gestion, la Cour des comptes tire son fondement constitutionnel d'une source différente de celle de toutes les juridictions de l'ordre

⁴ Article 149, alinéa 2 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

⁵ E. J. LUZOLO BAMBI LESSA et al., *Manuel de procédure pénale*, Kinshasa, P.U.C., 2011, p. 123.

⁶ N. GROPER, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Paris, Dalloz, 2009, p.9.

⁷ La Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif la définit comme une « juridiction administrative spécialisée » de l'ordre administratif.

- judiciaire: alors que ces dernières se basent, notamment, sur l'article 149 de la Constitution, la Cour des comptes, juridiction financière de la RDC, se fonde, elle, sur l'article 178 de la Constitution⁸ ;
- 2) Elle ne relève pas du Conseil supérieur de la magistrature⁹ ;
 - 3) Elle ne relève pas non plus, comme telle, du Conseil d'Etat mais n'y est, plutôt, que « rattachée » par le biais de la cassation « comme conséquence de la constitutionnalisation de la garantie des droits de la défense ».¹⁰
 - 4) Son indépendance s'incarne dans l'exercice de l'ensemble de ses missions¹¹, notamment celles juridictionnelles ;
 - 5) L'expression « juridiction administrative spécialisée » utilisée par le législateur¹² pour désigner la Cour des comptes n'est pas heureuse, car aux termes de la Constitution, les juridictions spécialisées sont plutôt créées par le législateur¹³ et non instituées par la Constitution, comme c'est le cas pour la juridiction financière de la RDC.¹⁴

De ce qui précède, il apparaît clairement que le juge financier constitue réellement une catégorie spéciale indépendante du juge judiciaire primaire, incarnation de l'ordre judiciaire.

3. Démarcation entre le juge judiciaire et le juge financier

Outre leur indépendance respective analysée au point précédent, la démarcation entre le juge judiciaire et le juge financier peut s'analyser aux points de vue des fondements et finalités de leurs actions respectives, de la nature de leurs juridictions, de leurs compétences matérielle et personnelle ainsi que des spécificités de leurs procédures respectives.

a) Au point de vue des fondements et des finalités de leurs actions

Les fondements des compétences du juge judiciaire tiennent essentiellement à la nécessité de la réalisation de l'ordre favorable au bien commun. Il en résulte dès lors que les finalités de son action visent les fonctions morale (ou rétributive), de prévention individuelle, de prévention générale, d'élimination et de réparation¹⁵ :

⁸ Il est d'ailleurs significatif de noter à ce sujet que les deux articles sont énoncés sous deux rubriques différentes : l'article 149 est libellé sous la section 4 (du chapitre 1^{er}, titre III) de la Constitution qui traite « du pouvoir judiciaire », alors que l'article 178 est inscrit sous la section 5 consacrée aux « finances publiques ».

⁹ La Cour des comptes dispose de son propre Conseil supérieur.

¹⁰ Exposé des motifs de la Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 précitée.

¹¹ A. FROMENT-MEURICE et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, 6^e édition Dalloz, 2014, p. 10.

¹² Cfr, notamment, la Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 précitée.

¹³ Article 149 alinéa 6 de la Constitution.

¹⁴ Article 178 alinéa 6 de la Constitution.

¹⁵ NYABIRUNGU mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, Editions Droit et Société, 2001, p. 379.

- Fonction morale : récompenser les bons actes et punir les mauvais ;
- Fonction de prévention individuelle ou spéciale : empêcher la récidive ;
- Fonction de prévention générale : avertir, mettre en garde tous les citoyens par une sorte d' « intimidation collective » ;
- Fonction éliminatrice : mettre le délinquant hors d'état de nuire, par l'exécution de la peine ;
- Fonction réparatrice : réparer le préjudice causé par la commission de l'infraction (toute réparation étant accompagnée d'une idée de peine).

En ce qui concerne le juge financier, outre les fonctions développées ci-dessus, les fondements de ses compétences reposent essentiellement sur la spécificité des fonds publics, laquelle est caractérisée par des règles financières appelées à en entourer le maniement et l'utilisation en vue d'une gestion régulière. L'argent public présentant des risques et étant lié à la vie de la collectivité, le juge financier apparaît ainsi comme le protecteur de l'ordre public financier constitué par ces règles budgétaires et financières.

b) Au point de vue de la nature des juridictions et de leurs compétences matérielles

Les compétences matérielles du juge judiciaire sont d'abord générales : Les juridictions ordinaires sont censées juger toutes les affaires civiles et pénales. Elles sont aussi spécialisées, dans certains cas : juridictions spécifiques à certaines catégories de matières bien déterminées : travail, commerce, enfance, etc.

La compétence matérielle du juge financier, quant à elle, concerne spécifiquement la branche financière du droit public financier, à l'exception du droit fiscal. L'action du juge financier « a un tout autre objet que celle des tribunaux judiciaires et sa compétence s'exerce dans un domaine distinct (...)»¹⁶. La juridiction du juge financier est de nature *sui generis* : ni civile, ni pénale, ni même administrative à proprement parler¹⁷.

Les compétences *rationae materiae* du juge financier se résument dans les trois domaines suivants : le contrôle juridictionnel des comptes des Comptables publics, le contrôle budgétaire et de gestion des entités publiques ainsi que la discipline budgétaire et financière.

¹⁶ R. CHAPUS, cité par J.M. WEMO DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques de type latin*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 238.

¹⁷ A l'opposé des juridictions administratives ordinaires, la Cour des comptes n'est spécialisée que dans le jugement des comptes publics, des fautes de gestion et de la gestion de fait. Elle ne peut, par exemple, ni annuler, ni réformer un acte administratif, autrement que par la voie extra juridictionnelle.

c) Au point de vue des compétences personnelles

Contrairement à l'ordre judiciaire dont les compétences personnelles sont générales (juridictions ordinaires censées juger toute personne) ou spécialisées (juridictions spécialisées spécifiques à certaines catégories de personnes bien déterminées), la compétence du juge financier s'exerce uniquement sur les personnes morales de droit public et s'étend sur tous les agents publics en général, à l'exception toutefois des membres des institutions centrales et provinciales ainsi que de ceux des organes locaux. La loi limite cette compétence personnelle du juge financier aux catégories suivantes :

- les acteurs d'exécution du budget du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD) ainsi que de leurs organismes auxiliaires, à l'exception toutefois des membres des institutions centrales et provinciales ainsi que ceux des organes locaux;
- les personnes de droit public ou privé bénéficiaires du concours financier de l'Etat ainsi que toute personne qui se serait ingérée dans le maniement des fonds, valeurs et biens publics sans en avoir la qualité ;
- les membres de la Cour des comptes, chargés du contrôle juridictionnel et non juridictionnel en matière des finances publiques¹⁸.

d) Au point de vue des spécificités de leurs procédures

La démarcation entre les deux juges, qui se traduit par leur indépendance respective, peut également s'analyser au point de vue des spécificités de leurs procédures et par rapport à la non-opérationnalité de certains principes procéduraux généraux à l'égard du juge financier.

En effet, l'indépendance du juge financier vis-à-vis de son homologue du judiciaire se traduit d'abord par l'exercice de l'ensemble de ses missions : jugement des comptes, discipline budgétaire, contrôle budgétaire et de gestion. Ces missions s'imbriquent et s'enrichissent mutuellement.

Il en résulte que bien qu'il soit généralement appelé à tenir compte des qualifications juridiques faites par le juge ordinaire, le juge financier n'est toutefois pas lié par ces qualifications, et inversement. GROPER note justement à ce sujet que le juge financier, en charge de la répression *sui generis*, n'est pas lié par les qualifications données par d'autres juridictions. Et, symétriquement, le juge financier lui-même considère que les autres juridictions ne sont pas liées par ses propres qualifications¹⁹.

¹⁸ Articles 2 et 32 alinéa 2 de la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

¹⁹ N. GROPER, *op. cit.*, p.76.

Concernant la non-opérationnalité de certains principes pénaux à l'égard du juge financier, il importe de noter que les principes *non bis in idem* et celui de la primauté du pénal, de la prescription de l'action publique et de la loi de l'amnistie ne lui sont pas opposables.

S'agissant du principe *non bis in idem*, une décision définitive du juge pénal n'empêche pas que les faits délictueux qui en ont fait l'objet donnent lieu à une nouvelle poursuite devant le juge financier : Le cumul des sanctions et des poursuites est donc possible ici. C'est ce qu'indiquent les troisièmes alinéas des articles 129 et 214 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques qui stipulent ce qui suit « *Outre les sanctions énumérées ci-dessus, le fonctionnaire encourt une sanction disciplinaire, civile et/ou pénale.* »

Il importe toutefois de nuancer quelque peu cette assertion en notant qu'en réalité la dérogation au principe *non bis in idem* ne saurait s'analyser de manière stricte au regard de l'ordre public financier. Car, les poursuites et condamnations pénales intervenues sur des faits exclusivement répressifs se fondent toujours sur des manquements plutôt connexes, et en réalité différents, de ceux mis en œuvre par le juge financier.

Nicolas GROPER écrit à ce sujet :

« Lorsqu'une procédure pénale est ouverte parallèlement à une procédure [devant le juge financier], il s'agit d'un ensemble de faits d'une affaire complexe dont certains aspects relèvent du pénal au sens primaire, d'autres de la répression du droit public financier. Une ligne de partage semble donc pouvoir être tracée entre les deux champs, évitant naturellement des doublons²⁰.

En ce qui concerne la règle de la primauté du pénal, la juridiction financière n'étant pas une instance civile, le principe selon lequel il est sursis au jugement d'une action exercée devant une juridiction civile tant qu'il n'a pas été prononcé sur l'action pénale²¹, ne lui est pas applicable. Le juge financier « ne peut donc pas surseoir à statuer sur ce fondement sans méconnaître sa propre compétence »²².

S'agissant de la prescription de l'action publique, elle ne saurait concerner les faits liés ou consécutifs aux manquements qui sont de la compétence du juge financier, lesquels sont soumis à des règles propres en la matière²³.

²⁰ N. GROPER, *op. cit.*, p. 77.

²¹ Ce principe est traduit par l'adage « Le criminel tient le civil en état ».

²² N. GROPER, *Op. cit.*, p. 60.

²³ Prescription décennale pour les manquements relatifs à la discipline budgétaire et financière, autrement appelés « fautes de gestion » (articles 137 alinéa 3 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes).

Enfin, pour ce qui est des lois d'amnistie, elles ne s'appliquent pas aux sanctions du juge financier, à moins toutefois qu'elles les visent explicitement²⁴.

II. JUSTIFICATIONS DE L'IMPÉRATIF DE LA SYNERGIE ENTRE LE JUGE JUDICIAIRE ET LE JUGE FINANCIER

La synergie entre le juge judiciaire et le juge financier est commandée aussi bien par la connexité de leurs missions respectives (sous-point 1) que par les impératifs procéduraux (sous-point 2) et par les avantages réciproques (sous-point 3).

1. Première justification : la connexité des fonctions et des régimes de responsabilité mis en œuvre

Le juge judiciaire et le juge financier sont, tous les deux, des instances étatiques de régulation appelées à assurer l'ordre social indispensable à la réalisation de l'intérêt général, notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité financière. Ils se caractérisent dès lors, l'un et l'autre, par deux fonctions complémentaires : répressive et axiologique.

Nonobstant leur indépendance respective, les deux juges exercent, par ailleurs, de fonctions et responsabilités connexes en matière de gestion publique. En effet, les régimes de responsabilité mis en œuvre par le juge financier sont étroitement liés à ceux de la compétence du juge judiciaire dans le domaine des finances publiques ; si bien qu'on pourrait même dire qu'ils en constituent un complément naturel.

Philippe SEGUIN indique à cet égard que ces régimes [de responsabilité du juge financier] apparaissent comme le niveau premier de lutte contre la corruption, qui est l'un des cas les plus graves parmi les nombreuses irrégularités qui peuvent se présenter à l'occasion de la gestion publique²⁵. L'existence de règles spécifiques en matière des finances publiques constitue précisément un moyen pour éviter, en amont, que les fautes puissent être commises, par le biais de procédures et de contrôles particuliers.

Le lien étroit et la complémentarité entre les régimes de responsabilité du juge financier et ceux du juge judiciaire dans ce domaine commandent dès lors une forte synergie entre les deux instances pour une administration de la justice plus efficace ainsi que l'émergence de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

²⁴ Une jurisprudence constante soutient cette allégation : voir, notamment, à ce sujet : N. GROPER, *Op. cit.*, pp. 63-65 et A. FROMENT-MEURICE et al., *Op. cit.*, p. 190.

²⁵ P. SEGUIN, « La discipline budgétaire, facteur de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », Communication à l'occasion d'un séminaire des cadres de la Banque Mondiale consacré aux ISC (printemps 2006), in *Le Moniteur.fr*, n° 5.410 du 03 août 2007, p. 1. (Consulté le 15 janvier 2021).

A titre indicatif, la fonction répressive du juge judiciaire en matière de gestion publique le rapproche tellement de son homologue financier qu'on ne saurait pratiquement pas imaginer une seule incrimination pénale dans la sphère des finances publiques qui puisse être sans incidence sur le rôle attendu du juge financier.

En effet, ainsi que le note Nicolas GROPER, « tout fait relevant d'une infraction pénale [dans le domaine des finances publiques], ou presque, sera toujours constitutif d'une « infraction » [de la compétence du juge financier] ». ²⁶ Une articulation entre deux juges s'impose donc.

Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne les infractions de détournement des deniers publics et de corruption. Ces infractions mettent nécessairement aux prises le juge judiciaire et le juge financier : Si le premier est appelé à sanctionner directement les faits délictueux eux-mêmes, en se basant sur les articles 145 et 147 du Code pénal ordinaire et 71 du Code pénal militaire, le second, lui, a la mission de condamner, au titre de « faute de gestion », des faits nécessairement rattachés à l'infraction, en l'occurrence, les manquements à la législation en matière des finances publiques et aux règles de protection des deniers publics.

C'est à juste titre, pensons-nous, qu'évaluant l'efficacité de la répression pénale de la criminalité financière, le Professeur Pierre AKELE ADAU indique que « *les armes du droit pénal paraissent inadaptées à elles seules pour faire face à la lutte contre ce phénomène criminel devenu systémique (...)* » ²⁷

La démonstration de l'impératif de la synergie entre les deux juges peut aussi être faite s'agissant des autres infractions relatives à la gestion publique, notamment:

- La concussion : article 146 du Code pénal/Livre II (CP/L.II.) ;
- Le faux en écriture commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions : article 125 du CP/L.II. ;
- Le conflit d'intérêts : article 78, alinéa 2 de la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ;
- Le délit d'initié : article 165 alinéa 3 de la Constitution, article 78 alinéa 3 de la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ;
- La prise illégale d'intérêts : article 78 alinéa 4 de la Loi relative aux marchés publics.

Toutes ces infractions, qui relèvent de la compétence du juge judiciaire (pénal), cachent nécessairement, en même temps, des manquements à la discipline budgétaire et financière ou fautes de gestion dont la compétence

²⁶ N. GROPER., *Op. cit.*, p. 76.

²⁷ P. AKELE ADAU et al, *Op. cit.*, p. 241.

revient au juge financier. Il s'agit, entre autres, des manquements suivants, consacrés par les articles 129 et 214 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques :

- le non-respect règles d'engagement des dépenses ;
- l'engagement des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans en avoir reçu délégation ;
- l'engagement des dépenses sans disponibilité des crédits ;
- le fait d'effectuer une dissimulation de nature à permettre la fausse imputation d'une dépense ;
- le fait de se procurer à soi-même ou à autrui un avantage injustifié, sous toute forme, entraînant un préjudice pour le pouvoir central, les provinces, les entités territoriales décentralisées ou leurs organismes ;
- l'omission, en méconnaissance de la loi fiscale, de remplir les obligations qu'elle impose aux fins d'avantager indûment les contribuables ;
- la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses du pouvoir central, des provinces ou des entités territoriales décentralisées ou à la gestion des biens leur appartenant ou le fait, étant chargée de la tutelle ou du contrôle des services publics, de donner approbation aux décisions incriminées.

Le procès dit *de Cent Jours*²⁸ a montré les faiblesses et les limites d'une procédure qui a totalement ignoré le rôle du juge financier pour une action judiciaire plus efficace. Ce feuilleton judiciaire, qui a été mené par le seul juge judiciaire, a conduit en juin 2020 à de fortes condamnations pénales, au premier degré, du Directeur de cabinet du Président de la République, Monsieur Vital KAMERHE, et d'autres agents publics²⁹. Cependant, quelle que soit l'importance des verdicts, la réponse attendue n'a été qu'incomplète, partielle, car aucune action n'a été menée par le juge financier en matière de discipline budgétaire et financière, avec des avantages escomptés au point de vue pédagogique, pour sanctionner les manquements dus au non respect de la législation financière, décourager la gestion laxiste des finances publiques, promouvoir les règles de protection des deniers publics et assainir l'espace de la gestion publique.

²⁸ Le procès en rapport avec l'exécution du Programme *de Cent Jours* du Président Félix Antoine Tshisekedi, qui a porté sur de dizaines de millions de dollars américains, a concerné les poursuites d'infractions relatives à la criminalité financière, notamment le détournement des deniers publics.

²⁹ Le Directeur de Cabinet du Président de la République, Monsieur Vital KAMERHE, a été condamné à 20 ans de travaux forcés pour détournement des deniers publics, corruption et blanchiment des capitaux. La peine a été réduite à 13 ans lors d'un premier appel en juin 2021. La Cour de cassation a cassé l'arrêt d'appel en avril 2022 et renvoyé la cause devant la Cour d'appel de Kinshasa-Gombe autrement composée, qui l'a acquitté en juin 2022.

Cette assertion se justifie d'autant plus qu'au cours des audiences (télévisées) du procès ayant impliqué Monsieur Vital KAMERHE, l'opinion était médusée de constater, à travers les auditions des témoins de la *Commission de cent jours*³⁰, d'importants dysfonctionnements tant en rapport avec l'attribution des marchés qu'en ce qui concerne le décaissement des fonds et le respect de la chaîne de la dépense, bref en rapport avec les règles relatives à l'exécution des dépenses budgétaires et les règles de bonne gestion généralement admises. Ces dysfonctionnements, qui peuvent se décliner en plusieurs faits constitutifs de fautes de gestion, conformément aux dispositions de la Loi relative aux finances publiques pré-rappelées, auraient dû impliquer non seulement la plupart des témoins auditionnés mais aussi de nombreux autres fonctionnaires tant du Ministère du Budget que de celui des finances et de la Banque centrale si des poursuites idoines avaient été engagées. Or, ces poursuites et les sanctions y consécutives sont, justement, de la compétence du juge financier.

On peut noter, à travers ce procès, que l'efficacité de l'action du seul juge de droit commun s'avère limitée par le fait qu'il n'agit guère au-delà du pénal : Il ne s'intéresse nullement aux manquements relatifs à la législation des finances publiques, lesquels sont l'apanage du juge financier.

On peut, en outre, noter les limites de l'efficacité de la seule option pénale du fait que les peines dont elle est assortie sont susceptibles d'effacement par les mesures d'amnistie, de grâce présidentielle, de libération conditionnelle et de réhabilitation. A cela nous pouvons ajouter les voies de recours, qui peuvent permettre aux délinquants de se soustraire totalement ou partiellement des sanctions pénales alors même que, nous le soulignons, dans les cas de délinquance financière touchant le secteur public, les manquements à la discipline budgétaire et financière sont presque toujours nécessairement sous-jacents. Ces mesures d'effacement des condamnations et les voies de recours ne peuvent avoir, en principe, aucun impact sur les poursuites et les condamnations en matière de discipline budgétaire et financière si ces dernières sont engagées et exécutées concomitamment ou alternativement par le juge financier.

L'issue finale des poursuites contre Monsieur Vital KAMERHE nous reconforte davantage dans nos analyses. En effet, condamné en première instance, en juin 2020, à 20 ans de prison et à 10 ans d'inéligibilité pour corruption et détournement dans la gestion des fonds destinés au projet de « *Cent jours* » du Chef de l'État, le Directeur de Cabinet du Président de la République a vu d'abord sa peine réduite à 13 ans de servitude pénale lors d'un

³⁰ Commission censée gérer l'exécution du Programme de Cent Jours du Président Félix Antoine Tshisekedi.

premier procès en appel, en juin 2021, puis annulée en avril 2022 par la Cour de cassation, avant son acquittement pur et simple par la Cour d'Appel de Kinshasa/Gombe le 23 juin 2022.

La décision d'acquiescement de l'ex Directeur de Cabinet du Président de la République a été motivée, notamment, par l'insuffisance de preuves. Cela signifie que le juge n'a pas été convaincu de la réunion, dans le chef de l'inculpé, des trois éléments constitutifs d'une infraction, en l'occurrence :

- l'élément légal : en vertu du principe de la légalité criminelle, seule la loi peut déterminer ce qui constitue une infraction et les peines applicables ;
- l'élément matériel : le comportement réprimé par la loi ;
- l'élément moral : l'attitude psychologique de l'auteur du comportement réprimé par la loi.

Pendant, considérant les nombreux manquements à la discipline budgétaire et financière observés au cours des audiences, lesquels se sont traduits par le non respect des règles de protection des finances publiques ou la violation des règles relatives à l'exécution des dépenses, on doit regretter qu'aucune poursuite n'ait été engagée pour faute de gestion contre les agents publics impliqués de loin ou de près dans l'exécution du *Programme de Cent jours*. Le Réseau Panafricain de lutte contre la corruption, qui exprime le même regret, dénonce à cet égard des « *tares et manquements graves en matière de respect des procédures et bonnes pratiques révélés au grand jour durant le procès* »³¹ et en appelle à la prise de mesures correctives.

On le sait, le juge financier n'a pas compétence pour appliquer directement les infractions pénales, mais elle peut qualifier d'infractions à la discipline budgétaire et financière des faits qui, du point de vue du code pénal, sont constitutifs d'infractions pénales³². Il ne se borne pas à relever l'existence par exemple d'un détournement des fonds ; il s'intéresse surtout à indiquer en quoi ces agissements constituent une infraction aux règles régissant les finances publiques. Il sanctionne non pas les faits délictueux eux-mêmes (compétence du juge judiciaire) mais des faits liés (non respect des procédures en amont des détournements), par exemple le non respect des règles de marchés publics.

Il convient de noter qu'à la différence des infractions pénales, qui sont basées sur la réunion des trois éléments constitutifs susmentionnés, les infractions du droit public financier (fautes de gestion), elles, sont surtout formelles à la base, c'est-à-dire fondées sur la violation des règles formelles³³

³¹ Réseau Panafricain de lutte contre la corruption, Déclaration n°002/UNIS/100J du 20/06/2020 relative au verdict du procès du programme de 100 jours du Président Felix Tshisekedi, Kinshasa, le 210 juin 2020.

³² N. GROPER, *Op. cit.*, p. 76.

³³ *Ibidem*, p. 165.

D'autres exemples tirés de l'actualité judiciaire récente peuvent illustrer les limites sus évoquées de l'action du seul juge judiciaire dans le domaine de la lutte contre la délinquance financière:

- Condamnés au degré d'appel en 2019, pour détournement des deniers publics, complicité de détournement des deniers publics, corruption et concussion, respectivement à deux ans pour le premier et à cinq ans pour les deux derniers, Messieurs Modeste MAKABUZA, Directeur Général de la société congolaise de Construction (SOCOC), Benjamin WENGA BASUBI, Directeur Général de l'Office de Voirie et Drainage (OVD) et BAMAROS LOBOTA, Directeur Général du Fonds National d'Entretien Routier (FONER) ont bénéficié de la grâce présidentielle moins d'une année après.
- Poursuivi pour détournement des deniers publics, Monsieur David BLATTNER, Directeur Général de la Société SAFRICAS, a été acquitté en juillet 2020 par le Tribunal de Grande instance de Kinshasa/ Gombe (au premier degré) après requalification de l'infraction en celle d'abus de confiance.

Dans les trois exemples illustratifs exposés, les différentes mesures d'effacement des condamnations dont ont bénéficié les inculpés illustrent les limites à l'action du seul juge pénal. Ces mesures n'auraient pas eu d'effet sur les poursuites concomitantes du juge financier pour fautes de gestion si ces dernières (les poursuites) avaient été engagées.

A la lumière de ce qui précède, nous pouvons donc conclure que la seule réponse pénale à la criminalité financière paraît, « incomplète et insuffisante », l'efficacité des peines prévues n'étant, par ailleurs pas démontrée³⁴. D'où l'impératif d'une synergie avec le juge financier.

Notons qu'outre les fonctions morale, de prévention individuelle et générale, d'élimination et de réparation, le juge financier dispose d'un éventail de sanctions d'une grande valeur morale et pédagogique, susceptibles de contribuer efficacement à l'assainissement de l'espace de la gestion publique.

Nous pouvons citer, à titre d'exemples :

- La sanction d'amende pour faute de gestion, dont le montant peut aller jusqu'au double du traitement ou du salaire annuel brut de l'inculpé à la date de la commission de l'irrégularité ou de l'infraction³⁵ ;
- La proposition de suspension ou de destitution des fonctions ;
- La proposition de blocage des comptes bancaires ;

³⁴ Article 36 de la Loi n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes

³⁵ N. GROPER, *Op. cit.*, p. 136.

- La proposition d'interdiction de sortir du territorial et l'obligation de se tenir à la disposition de la Cour des comptes jusqu'à la clôture du dossier ;
- L'interdiction d'accomplir certains actes de gestion ;
- La proposition de nomination d'un intérimaire.

2. Deuxième justification : l'impératif procédural

Le législateur congolais a lui-même jeté, à travers quelques mécanismes procéduraux, quelques bases juridiques de collaboration entre le juge judiciaire et le juge financier.

Du côté du juge financier, trois importantes dispositions procédurales méritent d'être relevées : Il s'agit des articles 126, 129 alinéa 1 et 178 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Ces dispositions constituent des passerelles ou opportunités légales de rencontre entre les deux juges, du moins en termes d'obligation pour le juge financier de s'en référer à son homologue du judiciaire.

En effet, aux termes de l'article 126 précité, si l'instruction ou la délibération de la gestion de fait (par le juge financier) révèle des faits susceptibles de constituer une infraction (pénale), le Premier président de la Cour des comptes transmet le dossier au procureur général près la Cour des comptes qui en réfère au Ministre ayant la justice dans ses attributions afin d'enclencher la procédure pénale devant les cours et tribunaux [de droit commun] compétents³⁶. Notons que l'ancienne législation de la Cour des comptes prévoyait de s'en référer directement au Procureur Général de la République³⁷ en vue de la saisine des cours et tribunaux compétents (Article 16 alinéa 2 de l'Ordonnance-loi n° 87-031 du 22 juillet 1987 relative à la procédure devant la Cour des Comptes)

De même, en matière de discipline budgétaire et financière, lorsqu'il est établi que l'infraction poursuivie [par le juge financier] n'a aucun rapport avec les règles d'exécution des dépenses et des marchés publics ou avec les règles de réalisation des recettes du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que de leurs organismes auxiliaires, le Procureur Général près la Cour des comptes transmet le dossier au ministre ayant la justice dans ses attributions pour la saisine des juridictions de l'ordre judiciaire³⁸.

³⁶ Article 126 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018. Cette disposition se réfère probablement au pouvoir d'injonction du Ministre de la Justice sur le ministère public, consacré par l'article 70 de la Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 régissant les juridictions de l'ordre judiciaire.

³⁷ L'équivalent du Procureur Général près la Cour de cassation aujourd'hui.

³⁸ Article 129 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018.

Par ailleurs, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions juridictionnelles du juge financier, le législateur a prévu le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat³⁹, comme conséquence de la constitutionnalisation de la garantie des droits de la défense. En cas de cassation de l'Arrêt du juge financier, le compte ou l'Arrêt est renvoyé devant la Cour des comptes siégeant toutes chambres réunies excepté les Magistrats ayant rendu l'arrêt mis en cause.

Il est à déplorer, cependant, qu'il n'y ait à ce jour aucun mécanisme formel qui prévoit la possibilité ou l'obligation pour le juge judiciaire de transmettre à son homologue financier des dossiers pour la poursuite des fautes de gestion. Nous proposons à cet égard, *de lege ferenda*, la correction ce déficit⁴⁰.

3. Troisième justification : les avantages réciproques pour les deux juges

La synergie entre les deux juges se justifie aussi par les bénéfices communs et réciproques qu'ils peuvent, l'un et l'autre, tirer de cette collaboration.

En effet, les activités de contrôle menées par le juge financier le mettent en contact avec de nombreuses pièces dont l'analyse requiert une technicité particulière. Le contenu de ces pièces et leur examen préalable par le juge financier peuvent s'avérer d'une grande utilité pour son homologue du judiciaire à qui le premier cité est appelé dénoncer les comportements frauduleux susceptibles de conduire à une condamnation pénale. Ceci est par ailleurs d'autant plus nécessaire que l'exploitation de ces pièces pourrait parfois paraître rébarbative, ou tout au moins d'un abord non aisé, au seul juge judiciaire. On imagine bien, dès lors, que la nature du travail du juge financier dans ce domaine en fait un partenaire privilégié du juge judiciaire dans la détection et la lutte contre la délinquance économique et financière.

A l'inverse, la communication d'informations du juge judiciaire au juge financier concernant des faits de procédure de nature à améliorer le contrôle juridictionnel des finances publiques a comme avantage d'accroître la capacité du juge financier à déceler et à sanctionner les anomalies de gestion.

Il ressort de ce qui précède que l'échange entre les deux instances est de nature à renforcer la capacité de la prise en charge des atteintes à la probité et à décourager la gestion laxiste des finances publiques. La complémentarité des sanctions susceptibles d'être prononcées par le juge financier, de manière cumulative ou alternative avec les sanctions judiciaires ne peut, dès lors, que renforcer l'efficacité de la réponse des institutions judiciaires aux manquements constatés.

³⁹ Articles 178 de la même Loi organique.

⁴⁰ Voir point III.2 de cet exposé.

III. POUR UNE SYNERGIE AVANTAGEUSE ENTRE LE JUGE JUDICIAIRE ET LE JUGE FINANCIER

Le système judiciaire congolais actuel étant caractérisé par une séparation presque rigide entre le juge judiciaire et le juge financier en matière de répression dans le domaine des finances publiques, la synergie préconisée appelle inéluctablement l'institution de mécanismes à même de minimiser cette démarcation tranchée ; tout en respectant, bien entendu, l'indépendance respective et les compétences légales des deux juges.

Nos propositions s'articulent, à cet égard, autour des trois principales pistes suivantes :

- la connaissance personnelle et réciproque de l'organisation, des compétences et des procédures des deux juges (sous-point 1) ;
- l'institution de mécanismes permanents de communication (sous-point 2) ;
- l'institution d'un cadre permanent d'échange entre les deux juges (sous-point 3).

1. La connaissance personnelle et réciproque de l'organisation, des compétences et des procédures des deux juges

Le dénominateur commun du juge judiciaire et du juge financier consiste dans l'exigence de transparence et d'exemplarité de la vie publique dont l'opinion publique attend un traitement efficace devant se traduire par la lutte et la répression contre la délinquance économique et financière.

A cet égard, le point de départ d'une synergie avantageuse pour l'action de répression contre les atteintes à la probité et les irrégularités dans la gestion publique nous paraît être la connaissance personnelle et réciproque de l'organisation, des compétences et des procédures des deux juges.

Si les compétences et les procédures du juge judiciaire sont généralement connues par l'opinion, étant donné que ce dernier participe au droit pénal primaire, tel n'est pas le cas pour son homologue financier qui, lui, relève du droit secondaire ou particulier. En effet, d'accès difficile⁴¹, peu connu et peu visible⁴², le travail du juge financier « a longtemps été considéré comme une question de technique relevant des seuls spécialistes⁴³ ».

Bien plus, s'agissant du juge financier congolais, on note même la méconnaissance, voire l'ignorance par lui-même de sa propre fonction juridictionnelle. En effet, comme le révèle WEMO DJUNGA, « la plupart des magistrats ne sont pas des spécialistes très expérimentés de l'ensemble des problèmes

⁴¹ A. FROMENT-MEURICE, *Op. cit.*, p. V.

⁴² N. GROPER, *Op. cit.*, p. 5.

⁴³ J.M. WEMO DJUNGA, *La Cour des comptes : Fonctions et pratiques quotidiennes*, Kinshasa, M.E.S., p. 11.

de la Cour des comptes⁴⁴ ». D'où, le constat de l'inefficacité de son action et de la nullité de son bilan sur le plan juridictionnel, tel que relevé par son propre Procureur général : « Aucun arrêt. Aucun gestionnaire inquiété »⁴⁵.

Aussi n'est-il pas surprenant de constater que les rapports d'audits non juridictionnels révélant de graves atteintes à la discipline budgétaire et financière, voire de présomptions d'infractions pénales, n'aient jamais fait l'objet de procédures juridictionnelles ad hoc, par le juge financier, ou de communication à son homologue du judiciaire. La non maîtrise des contours des compétences et des procédures semble expliquer cette « retenue » souvent observée.

Cet état de choses est, par ailleurs, exacerbé par un déficit en formation juridique de base par nombre de magistrats financiers⁴⁶ et par l'absence de toute tradition en matière de contrôle juridictionnel des finances publiques de type latin.

La méconnaissance par le juge financier de son propre rôle est doublée par l'ignorance et la méconnaissance par ses propres justiciables, que sont les gestionnaires de la sphère publique, du rôle qu'il est appelé à jouer pour la protection des finances publiques et de la responsabilité qu'il peut engager contre eux. En effet, que de comptables publics ne manquent-ils pas en permanence à l'obligation légale de production de leurs comptes au juge financier ? Que d'ordonnateurs de la sphère publique n'ignorent et ne méconnaissent-ils pas systématiquement leurs responsabilités envers la Cour des comptes ?

Le déficit de la connaissance des attributions et des procédures du juge financier est encore plus important du côté du juge judiciaire, à l'égard de qui les textes et procédures du premier cité (juge financier) sont souvent réputés sans intérêt et/ou, tout au moins, d'une certaine complexité.

De ce qui précède, il ressort que la maîtrise par le juge financier de l'étendue de ses attributions et procédures juridictionnelles et leur connaissance par le juge « primaire » paraissent fondamentales pour toute synergie fructueuse entre les deux les deux juges. Nous recommandons à cet effet :

- Des actions de formation et d'apprentissage de l'expérience judiciaire du contrôle juridictionnel des finances publiques en faveur des juges financiers congolais. Nous pensons particulièrement aux stages de formation et de

⁴⁴ J.M. WEMO DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques...*, op. cit., p. 369.

⁴⁵ NKONGOLO TSHILENGU, « La problématique du contrôle des finances publiques et des biens de l'Etat par la Cour des Comptes », in *Revue Juridique du Zaïre*, numéro spécial, Kinshasa, 1995, p.93.

⁴⁶ La majorité des magistrats de la Cour des comptes de la RDC ne sont pas des juristes. La Constitution les oblige seulement à « justifier d'une haute qualification en matière financière, juridique ou administrative et d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans » (art. 178).

- recyclage auprès des juridictions financières du modèle latin disposant d'une expérience éprouvée en la matière ;
- La formation juridique de base en faveur des magistrats financiers pour une meilleure connaissance du rôle et des procédures du juge judiciaire (organisation, compétence, qualification pénale, prescription, suites judiciaires, etc). ;
 - Des actions pour l'apprentissage par le juge judiciaire du rôle, des activités et des procédures du droit public financier ;
 - La promotion de cadres d'échanges sur les règles juridiques applicables par chaque juge.

2. L'institution de mécanismes permanents de communication judiciaire

Le cadre légal de collaboration entre le juge financier et le juge judiciaire évoqué précédemment ne mentionne que les communications du premier cité vers le second. La législation en vigueur méconnaît pratiquement toute possibilité inverse.

Ceci nous paraît un grand désavantage pour l'action judiciaire, tout au moins du point de vue du juge financier. En effet, ainsi que nous l'avons relevé plus haut, les infractions pénales en rapport avec la gestion des finances publiques étant caractérisées par leur grande connexité avec les manquements aux règles de protection particulière des deniers publics, l'ignorance de leur inéluctable retentissement sur l'action du juge de droit commun de la gestion publique qu'est le juge financier ne peut que nuire à la réponse (ou tout au moins la limiter) que ce dernier est appelé, de par ses missions légales, à donner contre les atteintes aux règles budgétaires et financières d'encadrement des finances et des biens publics.

D'où la nécessité d'instituer un cadre légal de transmission d'informations du juge judiciaire vers le juge financier ; d'autant plus que la loi reconnaît déjà au juge financier un droit de communication et un pouvoir d'investigation fort étendus dont le non respect est susceptible de constituer l'infraction d'entrave⁴⁷.

Le législateur congolais a, à cet égard, tout intérêt à s'inspirer, *de lege ferenda*, des dispositions pertinentes du Code des Juridictions financières français qui ont institué la possibilité de communication d'informations du juge judiciaire vers les juridictions financières dès lors qu'une pièce de procédure est relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de ces juridictions.

⁴⁷ Voir, notamment, l'article 98 alinéas 3 et 4 de la loi n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la cour des comptes.

En effet, les articles L141-2 (Cour des comptes) et L241-2 (Chambres régionales et territoriales des comptes) disposent respectivement ce qui suit:

« Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes ».

« Le procureur de la République peut transmettre au représentant du ministère public près une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou des organismes relevant de la compétence de la cette chambre ».

Aux termes d'autres dispositions ad hoc, si le ministère public près le juge judiciaire vient à avoir connaissance d'éléments constitutifs d'une gestion de fait, c'est-à-dire d'un dysfonctionnement dans la gestion des deniers publics provenant du non respect du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable, il doit en informer le procureur [près le juge financier]. C'est l'objet de l'article L314-18 du Code des juridictions financières qui dispose :

« Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L.313-1 à L. 313-14⁴⁸ ».

3. L'établissement d'un cadre permanent d'échange entre les deux juges.

Par delà les actions de formation, d'information et de communications réciproques, la synergie entre les deux juges appelle aussi l'établissement de mécanismes formels de rencontres.

Le but d'un tel cadre sera de permettre d'articuler des actions communes et de réfléchir sur les modalités d'échanges de communications.

Nous recommandons, à cet effet, l'institution auprès du juge judiciaire d'un point focal chargé d'assurer le pont entre lui et le juge financier, étant entendu que du côté du dernier cité le procureur général près sa juridiction joue déjà ce rôle. Le point focal désigné et le ministère public près le juge financier serviront ainsi d'interlocuteurs attitrés de chaque côté, avec comme rôle la facilitation et l'amélioration de la connaissance réciproque ainsi que l'articulation éventuelle des actions conjointes et/ou connexes.

⁴⁸ Il s'agit, grosso-modo, des manquements relatifs au non respect des règles de protection des finances publiques.

CONCLUSION

Bien que constituant une catégorie distincte, le juge judiciaire congolais ne saurait se démarquer totalement de son homologue financier tant il est vrai que l'efficacité de l'un et de l'autre dans le domaine de la lutte contre la délinquance économique et financière est largement tributaire des liens plus ou moins étroits et de la dialectique qu'ils sont appelés à entretenir.

En effet, le lien évident entre forme juridictionnelle de l'institution supérieure de contrôle congolaise, qu'est la Cour des comptes, et sa capacité répressive dans la sphère publique paraît commander une synergie naturelle avec le juge judiciaire, en raison de la connexité des missions des deux juges en rapport avec la gestion publique, des impératifs procéduraux légaux et des avantages communs et réciproques pour une meilleure administration de la justice.

La connaissance de l'organisation, des compétences et des procédures des deux juges, l'institution des mécanismes de rencontre et d'échanges permanents entre eux sont des actions proposées pour une synergie avantageuse.

BIBLIOGRAPHIE**I. TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES**

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, in *J.O.R.D.C.*, 52^e année, n° spécial du 05 février 2011.
2. Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, in *J.O.R.D.C.*, 52^e année, n° spécial du 25 juillet 2011.
3. La Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, in *J.O.R.D.C.*, 18 octobre 2016, n° spécial.
4. Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, JORDC, n° spécial, 59^e année, le 24 novembre 2018.
5. Ordonnance-loi n° 87-005 du 06 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, *J.O.Z.*, n° spécial Cour des Comptes, septembre 1987.
6. Ordonnance-loi n° 87-031 du 22 juillet 1987 relative à la procédure devant la Cour des Comptes, in *J.O.Z.*, n° spécial Cour des Comptes, septembre 1987.
7. Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, in *JORDC*, 57^e année, numéro spécial, le 03 août 2016.
8. Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, *Cabinet du Président de la République*, avril, 2010.
9. Loi n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la cour de cassation, in *JORDC*, n° spécial du 20 février 2013.
10. Loi n° 13/ 011 du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, in *JORDC*, n° spécial du 04 mai 2013.
11. Loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois des finances (France), in *JORF* du 02 août 2001.
12. Code des juridictions financières, Institut Français d'Information juridique, *droit.org*
13. Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal Congolais, in *J.O.R.D.C.*, 45^e année, n° spécial du 30 novembre 2004.
14. Décret du 30 juillet 1888 des contrats ou des obligations conventionnelles, in *B.O.*, 1888.
15. *Code pénal congolais : Décret du 30 janvier 1940 tel que modifié jusqu'au 31 décembre 2009 et ses dispositions complémentaires*, (Recueil élaboré par le Ministère de la Justice), 2010.

16. Décret n° 13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, in *J.O.R.D.C.*, 54^e année, n° 42 du 15 décembre 2011.

II. DOCTRINE

A. Ouvrages

1. BARILARI (A.), *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003.
2. DAMAREY (S.), *Exécution et contrôle des finances publiques*, Paris, Gualino, 2007.
3. FROMENT-MEURICE (A.) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, 6^e édition Dalloz, 2014.
4. GROPER (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Paris, Dalloz, 2009.
5. LUZOLO BAMBI LESSA (E.) et al., *Manuel de procédure pénale*, Kinshasa, PUC, 2011.
6. NYABIRUNGU MWENE SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, Editions Droit et Société, 2001.
7. WEMO DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques type latin*, Bruxelles, Bruylant, 1993.
8. WEMO DJUNGA, *La Cour des Comptes, fonctions et pratiques quotidiennes*, Kinshasa, MES (année non indiquée).

B. Articles

1. GROPER (N.), « Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique ou la CDBF et la LOLF », in *La Revue du Trésor*, n° 2, Février 2008.
2. KUMBU-ki-NGIMBI (J.M.), « Les fondements d'un Etat de droit démocratique », in *Armée et Etat de droit en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 2^e éd. Konrad Adenauer Stiftung, novembre 2014, p. 93 -110.
3. NKONGOLO TSHILENGU, « La problématique du contrôle des finances publiques et des biens de l'Etat par la Cour des Comptes », in *Revue Juridique du Zaïre*, numéro spécial, Kinshasa, 1995, p.93.

C. Notes de cours

1. AKELE ADAU (P.) et al., *Droit pénal spécial*, UPC, G3 droit, année universitaire 2003-2004 (Inédit).
2. DJELO EMPENGE OSAKO, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, UNIKIS, G2 SPA, année universitaire 1984-1985 (Inédit).
3. TELOMONO BISANGAMANI (M.), *Cours d'organisation et compétence judiciaires*, Université William Booth, G1 Droit, Année universitaire 2013-2014 (Inédit).

4. TELOMONO BISANGAMANI (M.), *Cours de procédure pénale*, Université William Booth, G2 Droit, Année universitaire 2014-2015 (Inédit).

D. Autres sources

1. ASSANI MPOYO KALEMA (F.), *L'impunité : obstacle principal au rétablissement de la paix en République démocratique du Congo*, Conférence à l'intention des cadres de l'OBMA, Kinshasa, le 10 octobre 2003. (Inédit)
2. LUZOLO BAMBI LESSA, Conseiller spécial du Chef de l'Etat en charge de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du blanchiment des capitaux, Interview sur *Radio Okapi*, captée à Kinshasa le 05 mai 2015 à 7 h 40'.
3. SARKOZY (N.), Discours à l'occasion du Bicentenaire de la Cour des Comptes française, Paris, le 05 novembre 2007.
4. SEGUIN (P.), « La discipline budgétaire et financière, facteur de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », Communication à l'occasion d'un séminaire des cadres de la Banque Mondiale consacré aux institutions supérieures de contrôle (printemps 2006), in *Le Moniteur.fr* n° 5410 du 03 août 2007 (Consulté le 15 janvier 2017).
5. Réseau Panafricain de lutte contre la corruption, Déclaration n°002/UNIS/100J du 20/06/2020 relative au verdict du procès du programme de 100 jours du Président Felix Tshisekedi, Kinshasa, le 210 juin 2020.